

Fachbereich Medien

Schumacher, Frederike

Die Causa Brender -

Einschränkungen der Rundfunkfreiheit im ZDF-  
Staatsvertrag durch Zusammensetzung und  
Befugnisse des Verwaltungsrats.

- Bachelorarbeit -

Hochschule Mittweida (FH) – University of Applied Sciences

Hamburg - 2010

Fachbereich Medien

Schumacher, Frederike

Die Causa Brender -

Einschränkungen der Rundfunkfreiheit im ZDF-  
Staatsvertrag durch Zusammensetzung und  
Befugnisse des Verwaltungsrats.

The Causa Brender

Limitations of freedom of broadcasting in the ZDF-Staatsvertrag\* due to  
constitution and power of the administrative board.

- eingereicht als Bachelorarbeit-

Hochschule Mittweida (FH) – University of Applied Sciences

Erstprüfer	Zweitprüfer
Prof. Dr. phil Otto Altendorfer	Heidrun Köhlert

Hamburg- 2010

Schumacher, Frederike:

Die Causa Brender - Einschränkungen der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag durch Zusammensetzung und Befugnisse des Verwaltungsrats. – 2010-79 S.

Mittweida, Hochschule (FH), Fachbereich Medien, Bachelorarbeit

#### Referat

Diese Bachelorarbeit beschäftigt sich mit der Übersetzung des Begriffs der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag.

Sie untersucht, ob die Grundsätze dieser Rundfunkfreiheit, wie sie durch das Verfassungsgericht in seinen Fernsehurteilen und darüber hinaus definiert wurden, hierin ausreichend berücksichtigt werden, und sie zeigt wo die Rundfunkfreiheit Einschränkungen erfährt.

Anstoß zu der Fragestellung gaben die Entwicklungen und Entscheidungen, die der Abwahl des Chefredakteurs Nikolaus Brenders, durch den ZDF-Verwaltungsrat am 27. November 2009, vorangegangen waren. Untersuchungszentrum ist daher die Zusammensetzung und Kompetenz des Verwaltungsrats auf Basis des ZDF-Staatsvertrags.

Um beurteilen zu können, ob und inwiefern die Grundsätze der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag eingehalten werden, beschäftigt sich die Arbeit zunächst mit der Dogmatik des Begriffes Rundfunkfreiheit. Hierbei werden sowohl die historischen Ursprünge, als auch die verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Ausgestaltung dargestellt. Außerdem wird die auf dieser Ausgestaltung basierende Struktur, der unabhängigen und pluralistischen Selbstverwaltung, im ZDF beschrieben.

Der Theorie der begrenzten Rundfunkfreiheit wird schließlich der konkrete Fall von Nikolaus Brender gegenübergestellt.

Mit einem Versuch der Neustrukturierung des Kontrollgremiums Verwaltungsrat wird geklärt, ob es zur besseren Gewährleistung der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag eine Alternative bezüglich der Organisation der Gremien gibt, oder inwiefern eine absolute Freiheit des Rundfunks, im Sinne von Staatsferne und Programmautonomie, auf der einen Seite und Sicherung der Meinungsvielfalt, durch Kontrollorgane auf der anderen Seite, nicht möglich ist und ob sich aus der Natur der Rundfunkfreiheit, wie sie in Deutschland verstanden wird, nicht automatisch Einschränkungen für diese ergeben müssen.

Abbildungsverzeichnis	VI
Bilderverzeichnis	VI
Vorwort	VII
<b>1. Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>2. Die Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik</b>	<b>9</b>
2.1 Der Begriff Rundfunk	9
2.1.1 Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff	10
2.1.2 Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff	11
2.1.3 Abgrenzung zwischen Rundfunk und Telemedien	11
2.2 Die Geschichte der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland	12
2.2.1 Der Rundfunk in der Weimarer Republik	13
2.2.2 Der Rundfunk im Dritten Reich	15
2.2.3 Der Rundfunk nach 1945 und das Streben nach Freiheit des Rundfunks	17
2.3 Begriff und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit	21
2.3.1 Die verfassungsrichterliche Rundfunkfreiheit	21
2.3.2 Die einfachgesetzliche Rundfunkfreiheit	24
<b>3. Die Rundfunkfreiheit in der Organisationsstruktur des ZDF</b>	<b>25</b>
3.1 Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag	25
3.2 Der ZDF Fernsehrat	26
Exkurs: staatsnah oder staatsfern? Welche Personen sind dem Staat zuzurechnen?	26
3.3 Der Intendant	30
3.4 Der ZDF-Verwaltungsrat	31
<b>4. Die Causa Brender</b>	<b>33</b>
4.1 Der Chefredakteur Nikolaus Brender	33
4.2 Die Chronologie des Falls Nikolaus Brender	37
4.3 Die inhaltliche Bewertung der Causa Brender	45
4.4 Die rechtliche Bewertung der Causa Brender	49
4.4.1 Die Einschränkungen der Rundfunkfreiheit durch die Zusammensetzung des Verwaltungsrats	49
4.4.2 Die Einschränkungen der Rundfunkfreiheit durch Zuständigkeiten des Verwaltungsrats	52
4.4.3 Die Notwendigkeit von staatsfernen pluralistischen Kontrollgremien	54
4.5 Zwischenfazit	55

<b><u>5. Vorschläge zur Neustrukturierung des</u></b>	
<b><u>Verwaltungsrats durch den ZDF-Staatsvertrag</u></b>	<b><u>56</u></b>
<u>5.1 Klare Staatsferne durch eine veränderte Zusammensetzung</u>	<u>56</u>
<u>5.2 Beschränkungen der programmrelevanten Zuständigkeit</u>	<u>57</u>
<b><u>6. Fazit</u></b>	<b><u>58</u></b>
 Literaturverzeichnis	 61
Quellenverzeichnis	65
Anhang	72
Selbständigkeitserklärung	79

## Abbildungsverzeichnis Seite

<u>Abb. 1 Die Organisationsgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</u>	<u>18</u>
--	-----------

<u>Abb. 2 Die Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrats</u>	<u>32</u>
---	-----------

## Bilderverzeichnis

<u>Bild 1: Plakat-Werbung für den Volksempfänger, Juli 1933</u>	<u>17</u>
---	-----------

## Vorwort

Wo die Rundfunkfreiheit auf der einen Seite pägender Maßstab für die Veranstaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist, da ist sie auf der anderen Seite vor allem ein Organisationsproblem. Was in der juristischen Literatur als Problem behandelt wird, seit das Bundesverfassungsgericht die Doppelfunktion der Rundfunkfreiheit in seinen Rundfunkentscheidungen angefangen hat auszugestalten, findet mit der „Causa Brender“ seine plastische Abbildung in der Realität.

Als Studentin der angewandten Medienwirtschaft interessierte es mich, warum ein grundgesetzliches Gebilde, wie es die Rundfunkfreiheit ist, in ihrer Anwendung regelmäßig auf Schwachstellen trifft, und ihre Umsetzung in der Praxis schwierig zu sein scheint. Diese Arbeit zeigt die Logiken und Strukturen hinter den pluralistischen Aufsichtsgremien und Staatsferne des ZDF. Die Anforderungen eines juristischen Gutachtens erfüllt sie dabei nicht.

Die vorliegende Arbeit wurde im August 2010 als Bachelorarbeit an der Hochschule Mittweida (FH) eingereicht. Eine Berücksichtigung aller Entwicklungen der „Causa Brender“ nach diesem Datum, findet hierin daher keine Berücksichtigung.

## 1. Einleitung

„Das Bundesverfassungsgericht verlangt vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk Staatsferne. Man kann nur hoffen, dass eines Tages das Bundesverfassungsgericht [...] unzweideutig feststellt, dass die derzeitige Praxis unzulässig ist“<sup>1</sup>. So äußert sich der ehemalige Verfassungsrichter Ernst Gottfried Mahrenholz im Februar 2009. Dass die Aussage auch für das ZDF Relevanz hat, zeigt der Fall um den ehemaligen ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brender. Dessen, durch Intendant Markus Schächter vorgeschlagene Wiederwahl, wurde durch eine parteipolitische Mehrheit im Verwaltungsrat abgelehnt.

In seinen Rundfunkurteilen hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff der Rundfunkfreiheit ausgeformt. Ihre beiden Funktionen sind die pluralistische Überwachung einer gesellschaftlich relevanten Meinungsvielfalt und die gleichzeitige staatsferne Ausrichtung der Aufsichtsgremien. Die Ziele dieser Kriterien wirken paradox und führen in der Organisationspraxis oft zu Problemen. Gerade bei der Integration von Parteien in die Aufsichtsgremien, stellt sich die Frage, wann die Mitglieder Repräsentanten einer gesellschaftlichen Gruppe, und wann sie Vertreter des Staates sind.

Das Ergebnis der so genannte Causa Brender lässt vermuten, dass die Dimension Staatsferne der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) in den Regelungen zum Verwaltungsrat, nicht im verfassungsmäßigen Sinne eingehalten wird. Ist der ZDF Verwaltungsrat staatsfern zusammengesetzt? Und wenn nicht, dürfte der ZDF-StV ihm dann die Entscheidungen und Zuständigkeiten überlassen, die ihm aktuell aufgegeben werden? Diese Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit geklärt werden.

Um eine Übersicht über die Dogmatik des Begriffes Rundfunkfreiheit zu schaffen, werden zunächst die historischen Hintergründe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland beschrieben, sowie eine Einordnung der entsprechenden verfassungs- und einfachrechtlichen Normen dargestellt.

Die Geschichte des Rundfunks zeigt, welche Macht von einem, durch ein Meinungsmonopol gesteuertes Massenmedium, wie es der Rundfunk ist, auf eine Gesellschaft ausgehen kann. Wenn dieses Meinungsmonopol vom Staat ausgeht, orientiert sich die Willensbildung des Volkes am Staatswillen. In einer gesunden Demokratie muss sich die Willensbildung aber dem entgegengesetzt, vom Volk zum Staat hin, entwickeln. Rundfunk muss daher fern vom Staat, unter Teilhabe aller gesellschaftlich relevanten Gruppen, stattfinden.

Am konkreten Beispiel der Causa Brender wird gezeigt, an welchen Stellen die einfachgesetzliche Übersetzung der theoretischen Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag, in der Praxis ihre Einschränkungen findet, und welche Änderungen am ZDF-Staatsvertrag vorgenommen werden können, um eine verfassungsgemäße Rundfunkfreiheit des Verwaltungsrats zu gewährleisten.

---

<sup>1</sup> Renner 2009,

<http://www.welt.de/fernsehen/article3281307/Das-staatsferne-ZDF-und-der-Einfluss-der-Politik.html>.



## 2. Die Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland

Zu einem wichtigen Grundsatz einer intakten Demokratie gehört, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht<sup>2</sup>. Das bedeutet nicht, dass die staatlich organisierte, politische Herrschaft aufgehoben werden muss. Sie ist auch hier lenkende Macht. Die Staatsgewalt ist aber in einer Weise organisiert, dass ihre Ausübung vom Volk konstituiert, legitimiert und kontrolliert wird und deshalb als Form der Selbstbestimmung und Selbstregierung des Volkes erscheint<sup>3</sup>. Um die Verantwortung übernehmen zu können, braucht eine demokratische Gesellschaft urteilsfähige, verantwortungsbewusste und handlungsbereite – das heißt informierte - Menschen<sup>4</sup>. Für ein demokratisches Staatssystem, wie es die Bundesrepublik Deutschland darstellt, ist es daher von existenzieller Bedeutung, dass sich die Bürger unabhängig, objektiv, vielseitig und selbstständig über alle relevanten Themen des öffentlichen Interesses informieren können. In der Massendemokratie sind die Medien der entscheidende Faktor für die politische Willensbildung der Bevölkerung<sup>5</sup>. Die von den politischen Eliten über die Massenmedien vermittelten Deutungsangebote, dienen der Bevölkerung als eine wesentliche Orientierungsgrundlage bei der politischen Meinungsbildung. Massenmedien fungieren somit als zentrale Vermittlungsinstanz von Politik<sup>6</sup>.

In einer vielseitigen und inhomogenen Gesellschaftsstruktur existieren unterschiedliche, zum Teil in Konkurrenz zueinander stehende Interessengemeinschaften. Die Aufgabe der Massenmedien ist es, diesen Meinungspluralismus in einem repräsentativen Verhältnis wiederzuspiegeln. In seiner Rolle als unmittelbarstes Massenmedium, tritt der Rundfunk in seiner Bedeutung für die Bildung des politischen Willens und der öffentlichen Meinung vor anderen Massenmedien, wie der Presse, hervor. Der Rundfunk ist zu einem publizistischen Machtmittel ersten Ranges geworden<sup>7</sup>. Dies ist zum einen durch die Möglichkeit zur zeitnahen, aktuellen Berichterstattung und zum anderen, durch die unmittelbare und emotionale, beim Fernsehen bildhafte, Ansprache des Zuschauers erklärbar. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens, sowie seiner bequemen Verfügbarkeit ist es mittlerweile zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf deckt<sup>8</sup>. Aus diesem Grund ist der Rundfunk ein nützliches Steuerinstrument zur Beeinflussung der Massen, und seine Freiheit in Deutschland ein von der Verfassung zu schützendes Gut.

### 2.1 Der Begriff Rundfunk

Der Begriff „Rundfunk“ wird zum ersten Mal während eines Vortrags 1921 vom damaligen Direktor der Telefunkengesellschaft, und späteren Reichs-Rundfunk-

---

<sup>2</sup> Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG.

<sup>3</sup> Schreier 2000, 154.

<sup>4</sup> Chill/Meyn 1998, o.S.

<sup>5</sup> Fechner 2010, 11.

<sup>6</sup> Glaab 2004, [http://www.cap.lmu.de/download/2004/2004\\_glaab\\_massenmedien.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2004/2004_glaab_massenmedien.pdf).

<sup>7</sup> Wufka 1971, 31.

<sup>8</sup> BVerfGE 97, 228 (256).

Kommissar Dr. Hans Bredow benutzt. Zwei Jahre zuvor hat er, nach einer konsequenten Weiterentwicklung der Übertragung von Tönen und Sprache über elektromagnetische Wellen im Militärbereich, auf einer öffentlichen Veranstaltung die Wirkungsweise des Unterhaltungsrundfunks gezeigt. Rundfunk i.S.v. Art 5 Abs. 1 S.2 GG umfasst Hör- wie Fernsehfunk<sup>9</sup>. Grundsätzlich kann der Begriff Rundfunk sowohl inhaltlich, als auch technisch ausgelegt werden. Aufgrund des Themas dieser Arbeit, die sich mit der Verfassungsmäßigkeit der organisatorischen und regulierenden Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschäftigt, soll hier aber die rechtlich normative Definition betrachtet werden, der sowohl den medieninhaltlichen, wie auch den übertragungstechnischen Aspekt berücksichtigt. Dabei muss der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff vom einfachgesetzlichen unterschieden werden.

### 2.1.1 Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff

Grundlage des verfassungsrechtlichen Begriffs ist Art. 5 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Der Rundfunk wird hier wörtlich erwähnt, von einer inhaltlichen Definition sieht der Gesetzgeber an dieser Stelle ab. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bisher auf eine eindeutige Definition verzichtet. Schon in der Vierten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts stellt dieses fest, dass der in Art. 5 Abs. 2 GG verwendete Begriff Rundfunk, sich nicht in einer ein für allemal gültigen Definition erfassen ließe<sup>10</sup>. Und es bestimmt, dass der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff ein dynamischer sein muss, und er sich stets an die Rundfunkfreiheit, auf die später näher eingegangen werden soll, für die private und öffentliche Meinungsbildung anzupassen hat und im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen zu interpretieren ist<sup>11</sup>.

Nicht die Art der technischen Übertragung ist für die Einordnung als Rundfunk entscheidend. Mit Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne haben wir es vielmehr zu tun, wenn eine entsprechende publizistische Wirkung für die öffentliche Meinungsbildung eintritt<sup>12</sup>. Diese Publizistische Relevanz hat das BVerfGE dazu veranlasst, rundfunkähnliche Kommunikationsdienste in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit einzubeziehen<sup>13</sup>. Das Bundesverfassungsgericht stellt weiterhin die Sonderstellung des Rundfunks gegenüber anderen Massenmedien heraus, indem es deren Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft<sup>14</sup> betont. Nicht so sehr die Art und Weise der Verbreitung, sondern vielmehr dessen Wirkung auf die Rezipienten und das Volk steht hier im Vordergrund.

Bis Anfang der achtziger Jahre, ist in Deutschland lediglich ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk vorgesehen. Zwar erwähnt das Bundesverfassungsgericht schon 1961, in seiner Ersten Rundfunkentscheidung<sup>15</sup>, die theoretische Zulässigkeit von Gesellschaften des privaten Rechts als Rundfunkveranstalter, der

---

<sup>9</sup> Sodan (Hrsg.) 2009, 78.

<sup>10</sup> vgl. BVerfGE 73, 118.

<sup>11</sup> BVerfGE 73, 118, 154.

<sup>12</sup> Gounalakis,

[http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrestuehle/zivilrecht/gounalakis/gounalakis\\_schriften/gounalakis\\_aufsatzte/Der%20Rundfunkbegriff%20im%20Wandel](http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrestuehle/zivilrecht/gounalakis/gounalakis_schriften/gounalakis_aufsatzte/Der%20Rundfunkbegriff%20im%20Wandel).

<sup>13</sup> BVerfGE 74, 297.

<sup>14</sup> BVerfGE 114, 371 (387).

<sup>15</sup> BVerfGE 12, 205 (262).

finanzielle Aufwand und die Knappheit der Frequenzen lassen jedoch keinen privaten Rundfunk in Deutschland zu. Erst 1984 in seinem vierten Rundfunkurteil<sup>16</sup> legt das Gericht in Karlsruhe die Grundlagen für einen dualen Rundfunk in Deutschland. Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegen danach in der Sicherung der demokratischen Ordnung, ebenso wie in der Versorgung und Spiegelung des kulturellen Lebens in der Bundesrepublik. Solange und soweit die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert ist, erscheint es den Verfassungsrichtern gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung programmlicher Vielfalt im privaten Rundfunk, nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen, wie an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Gleichwohl müssen die vom Gesetzgeber zu treffenden Vorkehrungen beim privaten Rundfunk aber bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt zu erreichen und zu sichern<sup>17</sup>.

Der private Rundfunk unterliegt in Deutschland also einem geringeren Regulierungskorsett als es beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Fall ist. In dieser Arbeit soll nun fortführend von den Regelungen und Entscheidungen die den öffentlichen-rechtliche Rundfunk betreffen und gestalten, ausgegangen werden.

### 2.1.2 Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff

Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff aus § 2 Abs. 1 des aktuellen Rundfunkstaatsvertrags<sup>18</sup>, der zwischen den Bundesländern geschlossen wurde, definierte sich, als linearer Informations- und Kommunikationsdienst. Er ist eine für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte, Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild und Ton, die sich entlang eines Sendeplans orientiert und sich unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen, längs oder mittels eines Leiters, verbreitet. Weiterhin sind Telemedien alle Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsdienstgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekom-munikationsnetze bestehen [...]<sup>19</sup>. Diese werden im Abschnitt VI § 54 ff. des 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV) geregelt, und sie unterliegen weniger strengen Regelungen als der Rundfunk. Damit ist der Begriff, im Vergleich zum früheren Rundfunkbegriff von vor Juni 2009, enger gefasst und macht die Abgrenzung zu rundfunkähnlichen Angeboten, wie zum Beispiel dem Internetfernsehen, leichter.

### 2.1.3 Abgrenzung zwischen Rundfunk und Telemedien

Als einfaches Gesetz ist der Rundfunkstaatsvertrag im Rahmen der Normenhierarchie dem Verfassungsrang der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts unterzuordnen. Das Grundgesetz gibt Vorgaben für die Auslegung des Rundfunkstaatsvertrages und nicht umgekehrt. Deshalb können alle

---

<sup>16</sup> BVerfGE 73, 118.

<sup>17</sup> Vesting/Hahn(Hrsg.) 2001, 18.

<sup>18</sup> 13. RÄStV (idF v. 01.04.2010)

<sup>19</sup> vgl. 13. RÄStV (idF v. 01.04.2010), § 2, Abs. 1, Satz 1.

Begriffsinterpretationen nur unter der Einbeziehung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs vertretbar sein. Zu überlegen ist nun, ob danach das Internetfernsehen in den Begriff des Rundfunks einzuordnen ist. Das Verfassungsrecht kennt keine Telemedien. Sie sind entweder dem Rundfunk- oder Pressebegriff zuzuordnen. Dem Gesetzgeber ist es aber überlassen, bestimmte, für die öffentliche Meinung weniger relevante Erscheinungsformen von verfassungsrechtlichen Rundfunk, aus dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff auszuklammern und einem liberalen Reglungsregime zu unterwerfen<sup>20</sup>. Fraglich ist nun, ob Internetfernsehen generell eine für die öffentliche Meinung weniger relevante Erscheinungsform ist.

Im 12. RÄStV<sup>21</sup> sind die Begriffsbestimmung zum Rundfunk bedeutend überarbeitet worden. Nach diesen Regelungen müsste ein dauerhaft gestreamtes Internetferseformat, in das der Zuschauer jeder Zeit in das laufende Programm einschalten kann, und dem ein Sendeplan zugrunde liegt, dann dem Rundfunkrecht unterliegen, wenn es eine bestimmte Größe an Zuschauern zeitgleich erreicht, und somit von einer Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung ausgegangen werden kann. Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Kriterien zur Erfüllung des Rundfunkbegriff, Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft, können dann ebenso wie die einfachgesetzlichen Bedingungen aus dem 13. RÄStV § 2 Abs. 1, bejaht werden. Diese Auslegung zu verneinen, weil die Übertragung der Signale über das Telekommunikationsnetz und nicht, wie bei der einfachgesetzlichen Definition von Rundfunk unter der Benutzung elektromagnetischer Schwingungen geschieht, kann ein Argument sein, soll hier wegen der Vorrang des Verfassungsrechts aber nicht gelten. Alle individuell abspielbaren oder runterladbaren Angebote des Internetfernsehens, auch wenn ihnen ein Sendekonzept zugrunde liegt, sind dann wegen der nicht vorhandenen Breitenwirkung, sowie der zuverneinen linearen Verbreitung und des nicht gewährleisteten zeitgleichen Empfangs, Telemedien.

## 2.2 Die Geschichte der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland

Seit Erfindung des Rundfunks gibt es Diskussionen um seine Aufgaben und Ziele. Wo zu Beginn Erholung, Unterhaltung und Abwechslung des Geistes von den schweren Sorgen des Alltags ablenken, erfrischen und die Arbeitsfreude steigern<sup>22</sup>, oder der Kommunikationsindustrie ein neuer Absatzmarkt geschaffen werden soll<sup>23</sup>, ist er heute als eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung zu verstehen<sup>24</sup>. Auch inwieweit die öffentliche Aufgabe des Rundfunks allein dem öffentlich-rechtliche Rundfunk zukommen darf, und welche Regelungen für den stark marktgesteuerten privaten Rundfunk gelten müssen, ist oft Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen. Mehr Diskussionen gibt es aber darüber, wer in Besitz und Kontrolle des Rundfunks ist oder sein darf.

---

<sup>20</sup> vgl. BVerfGE 73, 297, 351 f.

<sup>21</sup> 12. RÄStV (idF v. 01.06.2009).

<sup>22</sup> Bredow, Hans 1956, in: Faulstich 1979, 193.

<sup>23</sup> Vgl. Faulstich 1979, 193 f.

<sup>24</sup> BVerfGE 12, 205 (260); Fechner 2007, 265.

### 2.2.1 Der Rundfunk in der Weimarer Republik

Die heutigen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik finden ihren Gründungsursprung und die Systematik der Rundfunkfreiheit nach Ende des Zweiten Weltkriegs. Allerdings hat bereits die demokratiefeindliche Struktur der Medien der Weimarer Republik den Weg für den Nationalsozialismus geebnet, und veranschaulicht darum plastisch die Notwendigkeit eines demokratischen, freien Rundfunks, der fern von politischen Interessenmonopolen und anderen Meinungskonzentrationen organisiert sein muss, um den Grundsätzen der Demokratie in Deutschland entsprechen zu können. Zudem haben die heutigen Rundfunkgesetze, die den bestehenden Anstalten zugrunde liegen, einen stark retrospektiven Charakter, dessen Wurzeln sich auch in der Rundfunkentwicklung der Weimarer Republik finden<sup>25</sup>. Daher bietet sich für die Darlegung der Systematik der Rundfunkfreiheit in Deutschland der Beginn in der Weimarer Republik an.

Seit Bestehen des öffentlichen Rundfunks in Deutschland, seit dem 29. Oktober 1923, wird dieser zunächst durch die Reichspost, der die Funkhoheit unterliegt, geregelt. Für eine bessere Qualität und Erreichbarkeit des Programms, muss allerdings auf private Investoren und Gesellschaften zurückgegriffen werden. Daher trennt die Reichspost den programmlichen Bereich vom technischen. Nur die technischen und ökonomischen Aufgaben übernimmt die Post, während der programmliche Bereich von privatwirtschaftlichen Unternehmen geregelt wird, die die Rundfunkgesellschaften gegründet haben. Diese sollen unter staatlichem Einfluss stehen um die technischen Aspekte und das Fernmeldegeheimnis besser schützen zu können. Allerdings erteilt die Post Konzessionen an die Gesellschaften, die es diesen verbieten, ihr Programm im Dienste politischer Parteien zugestalten.

Diese erste Idee, eines von politischen Interessen befreiten Rundfunks, entspricht in ihrem Ursprung weniger den Grundsätzen des heutigen Strebens nach Rundfunkfreiheit, sondern ist ein Versuch der Post, den Rundfunk durch politischen Einfluss für die Nutzer nicht uninteressant oder manipulativ wirken zu lassen, woraus ein wirtschaftlicher Nachteil entstehen könnte.

Die Rundfunkgesellschaften sind regional gegliedert<sup>26</sup>, wobei diese Gliederung keiner föderalistischen Überlegung entspringt, sondern Ursache finanzieller und technischer Gründe ist. In seinem Ursprung ist der Rundfunk also zunächst föderal und durch die Auflagen der Post, frei von politischem Einfluss organisiert. Das Reichsministerium für Inneres erkennt bald die publizistische Bedeutung des Rundfunks und will Einfluss auf diesen Gewinnen. Die Reichspost fürchtet eine Politisierung und lehnt dieses Ansinnen ab. Nachdem das Innenministerium droht, den Rundfunk über sein Vetorecht zu blockieren, willigt die Reichspost ein.

1926 wird die erste Reichsrundfunkordnung verabschiedet. Hierin wird den einzelnen Gesellschaften zur Auflage gemacht, 51 % ihrer Anteile auf die 25 neugegründete Reichsrundfunkgesellschaft mbH (RRG) zu übertragen. An dieser erhält die Reichspost ihrerseits 51% der Gesellschaftsanteile. Über diese Verteilung erhält die Reichspost mehrheitlichen Einfluss auf die eigentlich privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkanstalten und über deren Programmgestaltung. Ein Reichsrundfunkkommissar kontrolliert den programminhaltlichen

---

<sup>25</sup> vgl. Fessmann 1973, 17.

<sup>26</sup> vgl. Albath 1953, 21 ff.

Einfluss der RGG und hat den Vorsitz im Verwaltungsrat dieser inne. Er sorgt dafür, dass dieser Einfluss im Sinne der Post ausgeübt wird. Ebenfalls verpflichtet die Reichsrundfunkverordnung die Rundfunkgesellschaften zur Einrichtung von Ausschüssen, die die kulturelle und politische Seite des Programms überwacht und gegebenenfalls Einsprüche einlegen kann. Diese Mitglieder werden vom Staat berufen und kontrollieren die, den Rundfunkgesellschaften ebenfalls auferlegten, „Richtlinien für den Nachrichten- und Vertragsdienst“<sup>27</sup>. Politische Nachrichten dürfen die Rundfunkgesellschaften nur von einer, von der Reichsregierung bestimmten Nachrichtenstelle, der DRADAG, beziehen. Deren Chefredakteur muss vom Reichskabinett bestätigt werden. Zusätzlich gibt es Auflagennachrichten der Regierung, die die Rundfunkgesellschaften sofort weiterleiten und senden müssen. Sollten sich die Rundfunkgesellschaften mit diesen Überwachungsmechanismen nicht abfinden, und sich nicht daran halten, soll ihnen die endgültige Sendegenehmigung nicht erteilt werden.

Faktisch sind die Rundfunkgesellschaften nach den 1926 bestehenden Anteilsverhältnissen und Kontrollmechanismen verstaatlicht. Zwar ist die Organisationsform dieser nach wie vor eine privatrechtliche, die Macht des Staates und der Politik auf den Inhalt der Programme, und somit deren Möglichkeit zum Dirigieren der öffentlichen Meinungsbildung, über die Einflussmöglichkeiten der Reichspost, die Gründung der DRADAG und die Auflagen der Reichsrundfunkverordnung und den Richtlinien für die Nachrichten- und Vertragsdienste, ist stark und kommt einer Verstaatlichung des Rundfunks gleich.

1931 legt der Redakteur der Zeitschrift „Der Deutsche Rundfunk“, Walter Fitze, offen wie stark die Regierung den Rundfunk für ihre Zwecke nutzen kann und bereits genutzt hat:

„(...)Es handelt sich hier um eine Ausnutzung der Machtbefugnisse, die die Regierung verfassungsgemäß über den Rundfunk hat. Doch dies ist unwichtig gegenüber der Tatsache, dass durch die Einsparungen des Rundfunks in den aktuellsten Nachrichtendienst, den man sich denken kann, ein Beweis erbracht wurde von der Notwendigkeit des Rundfunks selbst, dass keine noch so geschickte Propaganda derartig auf die Allgemeinheit gewirkt hat, wie gerade dieser Krisendienst.“<sup>28</sup>

Auch Hans Bredow erkennt den Rundfunk in seiner Eröffnungsrede zur Funkausstellung 1931 als „Mittler zwischen Regierung und Volk“ und als „Dolmetscher des Reichswillens“<sup>29</sup>. Im September 1931 erlangt eine, über den Rundfunk bekannt gegebene Verordnung des Reichspräsidenten bereits mit dem Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung Gesetzeskraft. Damit wird ein Jahr vor Machtergreifung der Nationalsozialisten deutlich, dass die Möglichkeit zur politischen Instrumentalisierung des Rundfunks auch zu dem Zeitpunkt bereits erkannt ist und auch genutzt wird.

1932 nennt Berthold Brecht in seiner Schrift „Der Rundfunk als Kommunikationsapparat, Rede über die Funktion des Rundfunks“<sup>30</sup>, die Risiken für eine Gesellschaft, die mit einem einseitig distribuierten und willkürlich gestalteten Rundfunk entstehen können. Er stellt darin eine wünschenswerte Wechselwirkung zwischen Sender und Empfänger vor, worin der Rundfunk-

---

<sup>27</sup> Herrmann 1994, § 4, Rn. 9.

<sup>28</sup> Breßler 2008, 125.

<sup>29</sup> ebenda

<sup>30</sup> o.V. medienistik.com [http://www.medienistik.de/html/bertolt\\_brecht\\_-\\_der\\_rundfunk\\_.html](http://www.medienistik.de/html/bertolt_brecht_-_der_rundfunk_.html).

nutzer nicht nur aufnehmende Hülle für Informationen sein darf, sondern durch seine Reaktion auf das Programm, dieses mitgestaltet und so das Programm nicht einer einzigen Kraft überlässt. In der Schrift werden Grundlagen des selbstverwalteten und demokratischen Rundfunks deutlich. Er wünscht sich, dass [...] das Publikum nicht nur belehrt wird, sondern auch belehren müsse. [...] Der Rundfunk sei von einem Distributionsapparat in einen Kommunikationsapparat zu verwandeln. Allerdings erkennt er auch, dass die politische Entwicklung in der Weimarer Republik 1932 und die Bestrebungen der Parteien möglichst viel Einfluss auf das Programm des Rundfunks zu haben, einen solchen Rundfunk zu dem Zeitpunkt nur Theorie sein lasse.<sup>31</sup>

„Undurchführbar in dieser Gesellschaftsordnung, durchführbar in einer anderen, dienen die Vorschläge, welche doch nur eine natürliche Konsequenz der technischen Entwicklung bilden, der Propagierung und Formung dieser anderen Ordnung<sup>32</sup>.“

Zehn Tage, nachdem die Regierung um Reichskanzler Franz von Papen am 1. Juni 1932 von Hindenburg ernannt wird, kommt es zur Rundfunkreform. Erich Scholz, NSDAP Mitglied und Mitglied des DRADAG-Aufsichtsrats, hat bereits ein Jahr zuvor dem Innenministerium Vorschläge zur Neustrukturierung des Rundfunks gemacht. Diese sahen neben einer Schwächung der Länder und der Reichspost zu Gunsten des Innenministeriums auch die Ernennung eines weiteren Rundfunk-Kommissars vor. Nach dem Regierungswechsel kann Erich Scholz seinen Vorschlag nun durchsetzen. Neun Tage vor Beginn der Funkausstellung 1932 wird er zum Rundfunk-Kommissar des Reichsinnenministeriums ernannt. Die Sendekonzessionen der Rundfunkgesellschaften sind bis zum 30. September 1932 gekündigt worden, die privaten Anteile an den Reichsrundfunkgesellschaften werden auf den Staat übertragen und Staatskommissare werden in den Rundfunkgesellschaften ernannt.

Mit dieser Rundfunkreform ist der Rundfunk in Deutschland noch vor der Machtergreifung Adolf Hitlers materiell verstaatlicht worden. Und der Rundfunk der Diktatur, durch die Weimarer Demokratie als Machtinstrument vorbereitet und zum fertigen Gebrauch überlassen worden. Die Nationalsozialisten nehmen nur wenige Änderungen vor, um den Rundfunk ihren Bedürfnissen und Erfordernissen vollständig anzupassen.

## 2.2.2 Der Rundfunk im Dritten Reich

Die Eröffnungsfeier zur Funkausstellung 1932 wird durch Sender übertragen. Die Nationalsozialisten nutzen dieses Medium hier erstmals um Aufsehen zu erregen. Unter dem Ausruf „Dem großen Führer Adolf Hitler Heil, Heil Heil!“ hissen einiger SA-Männer die Hakenkreuz-Flagge. Die Führung übernehmen Eugen Hadamovsky und Horst Dreßler-André. Hadamovsky wird unter Hitler zum Reichssendeleiter, mit Gesamtverantwortung über alle politischen und künstlerischen Fragen der RGG. Horst Dreßler-André wird Präsident der Reichsrundfunkkammer. Die politische und wirtschaftliche Kontrolle über den Rundfunk liegt, mit den Zuständigkeiten vom Reichspostministerium und vom Reichinnenministerium, auch bereits vor 1933 beim Staat. Nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten fassen sie die Überwachung nun

---

<sup>31</sup> o.V. Radiotherorie von Berthold Brecht

[http://www.uni-due.de/einladung/Vorlesungen/ausblick/bre\\_radio.html](http://www.uni-due.de/einladung/Vorlesungen/ausblick/bre_radio.html)

<sup>32</sup> ebenda

in einer Institution, dem Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda, zusammen. Die technische Verantwortung liegt weiterhin bei der Post, aber auch hierauf sichert sich das Propagandaministerium Einflussmöglichkeiten.

Im Rahmen der Gleichschaltung werden 1934 die Anteile der Länder an der RGG auf die Reichrundfunkgesellschaft übertragen und die Anteile der Länder an den Regionalgesellschaften erhält die RGG, die von nun an deren Zweigstellen sind und „Reichssender“ heißen. Dies bedeutet den endgültigen Verlust der Selbstständigkeit des Rundfunks, der von nun an auch rechtlich der Leitung des Propagandaministeriums unterstellt ist. Jeder Mitarbeiter muss in der Reichsrundfunkkammer organisiert sein, ein Nicht-Beitritt bedeutet das Berufsverbot. Das seit 1933 in Deutschland herrschende Führer-Prinzip hält 1937 auch in der Rundfunk-Organisation Einzug. Bis dahin sind die programmlichen Bereiche, unter Führung von Eugen Hadamovsky, sowie die technischen und wirtschaftlichen Bereiche kollektiv organisiert. Heinrich Glasmeier übernimmt nun die Posten als Reichsintendant des Deutschen Rundfunks, des Generaldirektors der RGG, sowie den des Vorsitzenden des RGG Vorstandes. Alle früheren Verantwortlichen werden am 19. März 1937 ihres Amtes enthoben. Mit diesem Zeitpunkt ist die Gleichschaltung, Verstaatlichung, Zentralisierung und Führerbasierte Organisation des Rundfunks endgültig abgeschlossen. Der Rundfunk ist nun Sprachrohr, Verstärker und Dirigentenstab des Nationalsozialistischen Regimes. Welchen Stellenwert die Beherrschung des Rundfunks für den politischen Erfolg des Nationalsozialisten, und somit für jede totalitäre Gruppierung hat, macht folgendes Zitat deutlich.

„Ich halten den Rundfunk für das allermodernste und das allerwichtigste Massenbeeinflussungsmittel, das es überhaupt gibt. [...] Der Rundfunk muss der Regierung die fehlenden 48 Prozent zusammentrommeln, und haben wir sie dann, muss der Rundfunk die 100 Prozent halten, muss sie verteidigen, muss sie inhaltlich so durchtränken mit den geistigen Inhalten unserer Zeit, dass niemand mehr ausbrechen kann<sup>33</sup>.“

Neben der vollständigen Entfreierung des Rundfunks als Institution, sorgen die Nationalsozialisten auch dafür, dass die Rundfunkfreiheit des Volkes stark eingeengt wird. Mit der staatlichen Massenproduktion von billigen Volksempfängern, soll jeder Deutsche in der Lage sein, das Programm des Reichsrundfunks empfangen zu können. Für die politische Willens- und Meinungsbildung des Volkes ist es sogar wichtig, dass die Menschen Rundfunk empfangen können. Daher ist das günstige zur Verfügung stellen von Rundfunkempfangsgeräten des Regimes keine Großzügigkeit der diktatorischen Regierung, sondern ein weiterer Aspekt der totalitären Instrumentalisierung des Rundfunks. Zudem sind die Empfänger so gebaut, dass ausländischer Rundfunk, dessen Empfang unter Androhung der Todesstrafe verboten ist, und der über Kurzwellen gesendet wird, nicht empfangbar ist. Mit dem Kauf eines Volksempfängers ist also der Inhalt vorbestimmt, der mit diesem wahrgenommen werden kann, und dieser Inhalt ist inhaltlich ausschließlich dem politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gedankengut der Nazi-Diktatur angepasst.

---

<sup>33</sup> Sarkowicz (Hrsg.) 1990, 8 f.



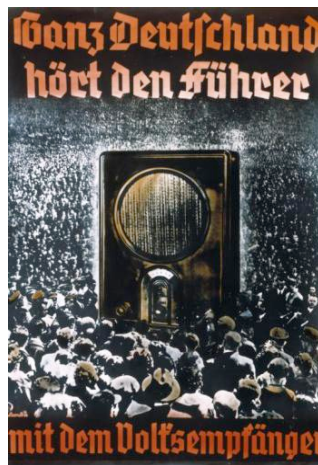


Bild 1: Plakat-Werbung für den Volksempfänger, Juli 1933.

Der Rundfunk im dritten Reich ist somit in seiner Doppelfunktion, als Institution und als vom Rezipienten wahrgenommenes Programm, vom Staat gelenkt und gestaltet und als solches das wichtigste Machtmittel des Regimes.

### 2.2.3 Der Rundfunk nach 1945 und das Streben nach Freiheit des Rundfunks

Im Januar 1945 werden die Sender des Großdeutschen Rundfunks durch die Alliierten beschlagnahmt und deutschen Stellen wird es untersagt Rundfunk zu senden. Über deutsche Sender wird Programm der Militärregierung ausgestrahlt. Zunächst für die Militärs in Deutschland, später auch für das deutsche Volk. Den Besatzern ist bewusst, dass das Medium nur während einer Übergangszeit von der jeweiligen Militärregierung geführt werden kann, und dass die Deutschen wieder die Verantwortung für das Instrument Rundfunk erhalten müssen. Der Rundfunk soll zudem bei der „Reeducation“, der Umerziehung der Deutschen vom Faschismus zur Demokratie, helfen. Die Versuche aller vier Siegermächte gemeinsam eine einheitliche Rundfunkorganisation für Deutschland zu finden und ein zonenübergreifendes Programm zu gestalten scheitern.

Nach der Befreiung Deutschlands durch die Alliierten steht, in der so genannten „Stunde Null“ des Rundfunks, auf der Seite der amerikanischen, britischen und später auch französischen Medienpolitik eines fest: ein staatlicher Einfluss und die damit verbundene Missbrauchsmöglichkeit der Politik, wie er unter der Diktatur der Nationalsozialisten stattgefunden hat, muss in Zukunft organisatorisch und rechtlich verhindert werden.

Als Gegenmodell zum Staatsrundfunk ist der kommerziell ausgerichtete Rundfunk nach amerikanischem Vorbild bekannt. Dieser kommt nach 1945 in Deutschland aber nicht in Frage. Dazu hat der Rundfunk zuviel Einfluss, und dieser soll, gesellschaftlich und politisch verantwortlich, beim Aufbau der neuen demokratischen Staatsform dienen. Der Rundfunk hat eine kulturelle Aufgabe zu erfüllen und steht im Dienst der Allgemeinheit<sup>34</sup>. Zudem hatten die Alliierten das Pressewesen, mit der Vergabe von Lizenzen an private Unternehmer marktwirtschaftlich orientiert gestaltet und dazu sollte der Rundfunk nun ein publizistisches Gegengewicht bilden. Neben der notwendigen Staatsferne und der

<sup>34</sup> vgl. Albath 1953, 80; Magnus 1955, 25.

damit verbundenen Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten, soll das neue Rundfunksystem drei weitere Grundsätze erfüllen: Ihm muss eine föderalistische Grundstruktur zugrunde liegen, um einer zukünftiger Zentralisierung entgegenzuwirken<sup>35</sup>, die Finanzierung soll über Rundfunkgebühren gedeckt werden, so dass der Rundfunk unabhängig von staatlichen Steuern ist und in den Aufsichtsgremien, den Rundfunkräten, soll eine, der deutschen Bevölkerung entsprechenden, repräsentative Vertretung der Gesellschaft sitzen.

Föderalistische Struktur des Rundfunksystems Die Kulturhoheit und damit auch die Zuständigkeit in Sachen Rundfunk- und Medienpolitik wird auf Länderebene angesiedelt.	Die Rundfunkanstalten werden als selbstständige, selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts ins Leben gerufen.	Die Finanzierung erfolgt auf Grundlage von Gebühren der Rundfunknutzer und Nutzerinnen. Auf staatliche Steuer wird verzichtet.	Gesellschaftlich bedeutsame Kräfte in den Rundfunkräten kontrollieren den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Interesse der Allgemeinheit. Sie sollen gewähren, daß alle wesentlichen Meinungen, auch die von Minderheiten, im Programm vertreten sind.
---	---	--	--

Abb. 1 Die Organisationsgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zwischen Staatsrundfunk und privatwirtschaftlichen Modell muss ein Mittelweg gefunden werden. Als Lösung kommt eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die dem Einfluss des Staates entzogen sein soll, in Frage. Bei der Ausgestaltung dieser juristischen Person schlug der ehemalige Rundfunk-Kommissar Hans Bredow eine Zweiteilung der Rundfunkträger vor. Der Rundfunkrat soll als Körperschaft, in der unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen mitgliedschaftlich beteiligt sein sollen, organisiert sein, während der Veranstalter des Rundfunkprogramms als Anstalt des öffentlichen Rechts geplant ist<sup>36</sup>. Diese Teilung in Anstalt und Körperschaft zwischen Rundfunkrat und Programmveranstalter wird nicht Gesetz. Jedoch entscheidet man sich für die Anstalt als Ausgestaltung der juristischen Person öffentlichen Rechts für den gesamten Rundfunk, in Anlehnung an das britische Modell der BBC.

Die Organisationsmaxime der Dezentralisierung ist dahingegen unproblematisch, als dass Deutschland durch die Einteilung in Besatzungszonen ohnehin bereits föderalistisch strukturiert ist. Innerhalb des amerikanischen Sektors unterteilen die Amerikaner, die die Dezentralisierung am strengsten verfolgen, den Rundfunk noch einmal intern, entsprechend der Länder-gliederung in voneinander getrennte Anstalten. Die Briten und die Franzosen, die aus ihrem eigenen Land den zentralorganisierten Rundfunk kennen, bleiben bei jeweils einer Anstalt in ihrer Zone. 1949 können, nach mehreren Abstimmungsphasen zwischen Besatzern und Partei- und Landespolitikern, die häufig in ihrem

<sup>35</sup> vgl. Ziegler 1949, 71.

<sup>36</sup> Schreier 2000, 36.

Denken von der Weimarer Republik beeinflusst sind, entsprechende Rundfunkgesetze verabschiedet werden, auf deren Basis die bisherigen Militärsender als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten lizenziert werden. So entstehen Mitte 1949 sechs regionale Rundfunkträger: der SWF in der französischen Zone, der NWDR in der britischen und in der amerikanischen Zone der BR, HR, Radio Bremen und der SDR.

Hans Bredow, Reichsrundfunk-Kommissar des Postministeriums der Weimarer Republik, erkennt schon in den späten 20er Jahren das Potential des Rundfunks und die Fehlerquellen in dessen Organisation, die zu Beginn des Rundfunks in Deutschland nicht berücksichtigt wird. An seine damaligen Thesen anknüpfend unterstützt er nun beratend die Rundfunkverantwortlichen in der amerikanischen Besatzungszone. Er entwickelt die Idee des Rundfunkrates, der Vertretern aller gesellschaftlich repräsentativen Gruppen, nicht aber solcher des Staates, die Aufsicht über den Intendanten und dessen Programm- und Finanzgestaltung zugesteht. Damit steht zum ersten Mal ein pluralistisches Rundfunk-Kontrollorgan dem staatlichen Aufsichtsanspruch gegenüber. Mit der Einrichtung dieser so gegliederten Rundfunkräte kann die Idee der Funktion des Rundfunks, als Dienst an der Öffentlichkeit, wachsen und die demokratische Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland so prägen.

Allerdings war die Rundfunkordnung trotz dieser Grundsätze von Rundfunkfreiheit und Staatsferne von Anfang an, Gegenstand machtpolitischer Einflussnahme und Kontrollversuche. Um zu verstehen, warum ein staatsferner und nicht-kommerzieller Rundfunk für politische und wirtschaftliche Interessenverbände unbefriedigend sein muss, müssen die Reichweite und das Einflusspotenzial des Rundfunks deutlich sein: Der Rundfunk ist die wichtigste Quelle für aktuelle, politische und allgemeine Informationen und deren Interpretationen.

Kein anderes Medium reicht an die Eindringlichkeit des Rundfunks, uns speziell des Fernsehens, heran. Keines ist so unmittelbar und wird als so glaubwürdig wahrgenommen. Kein anderes Medium weist eine vergleichbar lange und gleichzeitig intensive Nutzung durch den Nutzer auf. Auch außerhalb politischer Informationen werden in Unterhaltungssendungen politische und gesellschaftliche Leitbilder vermittelt, die einen wesentlichen Sozialisationsfaktor darstellen.<sup>37</sup> 1951 ein Jahr nach Zusammenschluss der Rundfunkanstalten zur Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), versuchen süddeutsche Zeitungs-Verleger Sendelizenzen zu erwerben. Spätestens seit Einführung des Werbefernsehen, 1956, fürchten diese um ihre Werbe-einnahmen.

Auch der Staat wünscht sich mehr Einfluss auf den Rundfunk. 1959 bringt die Bundesregierung den Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes in den Bundestag ein. Dieser sieht drei Bundesanstalten vor. Die Deutsche Welle, die das Ausland mit Hörfunk versorgen soll, den Deutschlandfunk, der Rundfunk neben DDR in das europäische Ausland senden sollte und das Deutschlandfernsehen. Die Versorgung des Auslands mit Rundfunk ist Sache des Bundes. Daher entstehen 1961 die Gesetze über Deutschlandfunk und Deutsche Welle. Der Entwurf zum Deutschlandfernsehen wird nicht angenommen. Daraufhin plant Adenauer ein bundeseigenes Fernsehen, in Form einer Deutschland-Fernsehen-GmbH. Dazu verbündet er sich mit Unternehmern und Verlegern. An dieser GmbH sollen die Länder nicht mehrheitlich beteiligt sein. Diese vom Staat beherrschte

---

<sup>37</sup> vgl. Kleinstaub 1982, 95 f.

privatrechtliche Gesellschaft sieht einen Aufsichtsrat mit mindestens zehn oder maximal fünfzehn gesellschaftlich relevanten Mitgliedern vor. „Die jeweilige Bundesregierung kann die Satzung jederzeit ändern, ohne dass die Öffentlichkeit überhaupt etwas davon erfährt“<sup>38</sup>. Der Intendant der Stuttgarter Rundfunkanstalt Hans Bausch, wendet sich am 25. Juli 1960 im Namen aller ARD-Intendanten an das Fernsehpublikum und teilt dessen Bedenken bezüglich des Vorhabens Adenauers mit:

„Mit der Gründung einer privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaft für das zweite Deutsche Fernsehprogramm wird die öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Basis der Rundfunkorganisation in Deutschland aufgegeben. Dieser einseitige und vorbedachte Schritt der Bundesregierung erfüllt die Intendanten mit Sorge und Bestürzung. Im Gegensatz zu der bewährten öffentlich rechtlichen Grundlage des Fernsehens soll nunmehr ein kommerzielles System geschaffen werden. Die Intendanten sehen darin eine Gefahr für die Unabhängigkeit und Objektivität eines der wichtigsten Informationsmittel. Sie warnen vor den Folgen für unsere Gesellschaft und das politische Leben.“<sup>39</sup>

Die Länder gehen den Weg des Bund-Länderstreits (Art. 93, Abs.1 GG) und klagen vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Resultat dieser Klage ist am 28. Februar 1961 das als „Erste Rundfunkentscheidung“ bekannt gewordene Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>40</sup>.

Hierin grenzt das Bundesverfassungsgericht die Kompetenzen von Bund und Ländern im Rundfunkbereich klar voneinander ab. Allein die Zuständigkeiten über die Sendetechnik fallen in den Bereich des Bundes, alle programm-inhaltlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Bereiche sind Sache der Länder. Ferner betont das Gericht die Notwendigkeit zur Staatsferne als Bedingung eines funktionierenden Rundfunks<sup>41</sup>. Der Verfassungsklage der Länder gegen den geplanten bundeseigenen Rundfunk Adenauers gibt das Bundesverfassungsgericht damit Recht und ein bundeseigenes, bundesweites Fernsehen wird als verfassungswidrig bestimmt.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht ein privatwirtschaftlich, staats-eigenes Zweites Fernsehen in Deutschland als verfassungswidrig erklärt hat, unterzeichnen die Ministerpräsidenten der Bundesländer am 6. Juni 1961 den „Staatvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“. Der Aufbau folgt dem Prinzip der bereits bestehenden Landesrundfunkanstalten. An seine Spitze wird ein Intendant gesetzt, dessen inhaltliche und personelle Entscheidungen von einem Aufsichtsgremium, das beim ZDF Fernsehrat genannt wird, kontrolliert wird. Die Geschäftsführung kontrolliert der Verwaltungsrat.

22 Monate lang, zwischen dem 1. Juni 1961 bis zum 31. März 1963, wird das Programm des ZDF, das solange in der Aufbau-Phase steckt, von den Kapazitäten der ARD-Anstalten ausgestrahlt. Die mit dem eigenen Sendestart des ZDF, am 1. April 1963, freigewordenen Kapazitäten bei der ARD, werden genutzt, um die regionalen Dritten Fernsehprogramme aufzubauen, die die beiden nationalen Programme ergänzen sollten.

Ein weiteres Beispiel des Versuchs machtpolitischer Einflussnahme auf den Rundfunk findet sich in einem 1978 gefundenen internen Planungspapier der

---

<sup>38</sup> Bausch 1980, 421.

<sup>39</sup> Bausch 1980, 418 f.

<sup>40</sup> BVerfGE 12, 205.

<sup>41</sup> BVerfGE 12, 205 (261 f.).

CDU-Bundeszentrale zur Bundestagswahl 1980. Hierin wird deutlich, dass die Verantwortlichen die anstehende Bundestagswahl nur dann für gewinnbar halten, wenn der WDR mehr auf CDU-Kurs gebracht würde.

Vor dem Hintergrund der wiederholten Versuche von Manipulation und aufgrund der Tatsache, dass die Alliierten bei ihrem Aufbau des Rundfunks in Deutschland keinem „Schema F“ folgen konnten, sondern vor der Aufgabe der Neuorganisation eines jungen aber starken Mediums steckten, spricht es für die Grundstruktur der Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass dieser zu Stützen der freiheitlichen Demokratie wurde, und er nach 60 Jahren noch in seinen Grundsätzen genauso besteht.

## 2.3 Begriff und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit

Das Rundfunkrecht in Deutschland, und somit auch die Rundfunkfreiheit, findet seine Basis im Wortlaut des Art 5 Abs. 2 S. 1 GG. Als Freiheitsgrundgesetz ist es ein Eingriffsabwehrrecht des Einzelnen gegenüber dem Staat. Hiermit soll sichergestellt werden, dass der Staat nicht ungerechtfertigte Eingriffe in Freiheit und Eigentum des einzelnen Bürgers vornimmt. Dass die Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts nach Art. 19, IV, ausnahmsweise Träger dieses einen Grundrechts sind, weil sie unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen sind<sup>42</sup>, hat das Bundesverfassungsgericht unproblematisch als begründet angesehen<sup>43</sup> und soll hier nicht weiter ausgeführt werden.

In Ermangelung einer Definition des, in Art. 5 Abs.1 S.2 GG, zu findenden Wortlauts „die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet“, und aufgrund von fehlenden einfachgesetzlicher Vorschriften muss die Rundfunkfreiheit vom Bundesverfassungsgericht ausgeformt und in Rundfunkstaatsverträgen übernommen und normativ übersetzt werden. Die Rundfunkfreiheit ist aufgrund ihrer technik- und entwicklungsabhängigen Natur, weder naturwüchsiges Menschenrecht, noch originäres Freiheitsgrundrecht<sup>44</sup>. Aus diesem Grund bedarf es zur Definition des Begriffes der richterlichen Rechtsfortbildung durch die Richter des Bundesverfassungsgerichtes. Bei einem in dieser Weise durch Einzelentscheidungen geprägtem Recht, spricht man von prätorischem Grundrechtsschutz.

### 2.3.1 Die verfassungsrichterliche Rundfunkfreiheit

Anders als andere Freiheitsgrundrechte ist die Rundfunkfreiheit kein Individualrecht, dass seinem Interessenträger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung, oder zur Verfolgung seiner Interessen eingeräumt wurde. Die Rundfunkfreiheit ist funktionaler Gestalt. Als solche ist sie dadurch gekennzeichnet, dass sie Befugnisse im Interesse Dritter vor dem Zwang und der Intervention des Staates schützt<sup>45</sup>. Sie soll der Sicherung der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dienen<sup>46</sup> und wird somit auch vom Bundesverfassungsgericht als

---

<sup>42</sup> BVerfGE 31, 314 (322).

<sup>43</sup> Sodan/Haratsch 2009, 79.

<sup>44</sup> BVerfGE 87, 181 (197).

<sup>45</sup> vgl. Dörr / Schwartmann 2008, Rn. 170.

<sup>46</sup> BVerfGE 74, 297 (323 ff.); BVerfGE 59, 231 (257, 258).

„dienende“ Freiheit<sup>47</sup> bezeichnet. Der Schutz dient nicht primär dem Interesse des Rundfunkveranstalters (...), da der Rundfunk Medium und Faktor des verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Kommunikationsprozesses ist<sup>48</sup>, sondern soll das Recht aller Bürger und der Öffentlichkeit auf freie und unabhängige Informationen schützen.

Der Begriff „Freiheit“ zielt in diesem Kontext nicht auf die Freiheit eines jeden Bürgers Rundfunk zu veranstalten ab, sondern legt dem Staat die Verpflichtung auf, den Rundfunk frei von politischen und staatlichen Einflüssen gewähren lassen, damit die öffentliche Meinungsbildung sich neutral von Beeinflussung durch Staat, Politik und Partei entwickeln kann. Unter Freiheit ist somit zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme gemeint<sup>49</sup>. Diese Bedingungen werden unter dem Begriff der Staatsferne zusammengefasst. Diese Rundfunkfreiheit umfasst als Programmgestaltungsfreiheit den Schutz von Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme vor fremden Einflüssen<sup>50</sup>. Wobei sich Meinungsbildung nicht nur durch Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereihen über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft, sondern ebenso in Hör- und Fernsehspielen, musikalischen Darbietungen oder Unterhaltungssendungen vollzieht<sup>51</sup>. Sie bezieht sich auch auf die Organisation der Rundfunksender, soweit sich daraus Eingriffe auf das Programm ergeben. Wenn die Programmgestaltung gegen fremde Einflüsse geschützt ist, dann muss das auch für die Auswahl, Einstellung und Beschäftigung des Personals gelten, von dem jene Gestaltung abhängt. (...) Dagegen umfasst der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 5 Abs. 2 S.1 GG nicht Personalentscheidungen der Rundfunkanstalten, bei denen der dargelegte Zusammenhang fehlt<sup>52</sup>.

Ein Verständnis der Rundfunkfreiheit, wie sie vom Bundesverfassungsgericht ausgelegt wird, fokussiert sich damit auf die Staatsferne und Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Mit dieser Abwehrfunktion gegenüber staatlichen Eingriffen erschöpft sich die Rundfunkfreiheit aber nicht. Die Freiheit, deren Zweck es nach dieser Definition ist, politischen Gruppierungen kein Sprachrohr für ihre Interessen und somit ein Mittel zur Meinungsbeeinflussung zu überlassen, ist damit nur einseitig berücksichtigt. Um eine demokratische Meinungsbildung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, reicht es nicht den Rundfunk nur vor staatlichen Einflüssen zu schützen. Es müssen zusätzlich Rechtsregeln festgelegt werden, die gewährleisten, dass die Vielfalt aller Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck finden<sup>53</sup>.

Neben dem subjektiven Abwehrrecht enthält das Grundrecht also auch eine objektiv-rechtliche Seite. Denn das Abwehrrecht gibt dem Rundfunk zwar die Möglichkeit, sich gegen Eingriffe des Staates zu wahren, durch bloße Staatsfreiheit ist die umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk aber nicht gesichert<sup>54</sup>. Daher werden dem Staat zusätzlich zur Aufforderung der Ferne zum Rundfunk, bestimmte Schutzpflichten desselben auferlegt. Zum einen soll er den

<sup>47</sup> BVerfGE 83, 238 (296); BVerfGE 87, 181 (197).

<sup>48</sup> BVerfGE 57, 295 (320).

<sup>49</sup> BVerfGE 57, 295 (320); dazu auch: BVerfGE 12, 205, 1. Kernaussagen S. 2.

<sup>50</sup> BVerfGE 59, 231 (258).

<sup>51</sup> BVerfGE 73, 118 (152).

<sup>52</sup> BVerfGE 59, 231 (260).

<sup>53</sup> BVerfGE 114, 371 (387).

<sup>54</sup> vgl. Sodan/Haratsch 2009, 79.

Rundfunk unabhängig vom Staat gewähren lassen, zum anderen selber Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt schaffen. Der Staat muss eine positive Ordnung schaffen, die sicherstellt, dass der Rundfunk ebenso wenig wie der Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird [...] zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 2 S. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleisten will<sup>55</sup>. Den Ländern ist von Verfassungswegen aufgegeben, durch allgemeine verbindliche Normen zu sichern, dass die „für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung“ von Nachrichten und Darbietungen durch den Rundfunk staatsfrei und unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte erfolgt<sup>56</sup>. Diese Freiheit muss vom Staat ausgestaltet werden<sup>57</sup>. An die Stelle des freien Spiels der [gesellschaftliche und politischen, Anm. d. Verf.] Kräfte, müssen die Landesgesetze eine positive Ordnung mit pluralistischen Sicherungselementen setzen<sup>58</sup>. Wobei die zentrale Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die informative „Grundversorgung“<sup>59</sup> der Gesellschaft ist. Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet dabei weder eine Mindestversorgung [...], noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern [...] vor. Es muss vielmehr sichergestellt sein, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und dass im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird [...]<sup>60</sup>.

Nach der, in der Vierten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1986<sup>61</sup>, geprüften und bestätigten, Zulassung des privaten Rundfunks, kommt diesem Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besondere Bedeutung zu. Die Zulassungsvoraussetzungen sind an die Bedingung geknüpft, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch weiterhin eine Grundversorgung gesichert ist, und er somit seinem Auftrag zur maßgeblichen, demokratischen Meinungsbildung nachkommen kann. Demnach kommt es darauf an, [...] dass der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, [...]. Die Aufgaben, die ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen<sup>62</sup>. Solange der Grundversorgungsauftrag durch die hierin beschriebene Entwicklungsgarantie gesichert ist, hält es das Bundesverfassungsgericht für gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk, nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen, wie an den öffentlich-rechtliche Rundfunk. Trotzdem

---

<sup>55</sup> BVerfGE 83, 238 (296); ebenso: BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 73, 118 (152, 153).

<sup>56</sup> BVerfGE 31, 314 (329).

<sup>57</sup> BVerfGE 89, 144 (152).

<sup>58</sup> BVerfGE 73, 118 (152, 153).

<sup>59</sup> BVerfGE 73, 118 (157); BVerfGE 83, 238 1. Kernaussagen und Leitsätze, Abs. 1; BVerfGE 87, 181 (199, 203); BVerfGE 89, 144 (153).

<sup>60</sup> BVerfGE 83, 238 (297); ähnlich: BVerfGE 74, 287 (325, 326).

<sup>61</sup> BVerfGE 73, 118.

<sup>62</sup> BVerfGE 74, 297 (234, 235).

muss auch hier der Gesetzgeber Bedingungen bieten, die geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt zu schaffen<sup>63</sup>.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt das Bundesverfassungsgericht dem Landesgesetzgeber die Schaffung einer positiven Ordnung vor, in der eine vorherrschende politische oder gesellschaftliche Meinungsmacht auf Veranstaltungsebene verhindert und Maßnahmen gegen Informationsmonopole getroffen werden müssen. Solange Organe und Normen zur Einhaltung dieser staatsfernen und pluralistischen Strukturen geschaffen werden, bekommt der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Gesetze in Bezug auf die Organisationsform zugesprochen. Wie der Gesetzgeber seine Aufgaben erfüllen will, ist Aufgabe seiner eigenen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt ihm keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor. [...] Der Gesetzgeber hat insbesondere Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelner gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird [...] <sup>64</sup>. Zur Sicherung dieser Vielfalt kann der Gesetzgeber eine – nach dem Urteil vom 28. Februar 1961<sup>65</sup> (Erste Rundfunkentscheidung, Anm. Verf.) verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende – „binnenpluralistische“ Struktur der Veranstalter [...] vorsehen [...]. Wenn er dabei Rundfunkfreiheit durch externe („außenpluralistische“) Vielfalt herstellen will, macht auch diese Lösung gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Freiheit nicht entbehrlich<sup>66</sup>.

Die Rundfunkfreiheit ist in zwei Richtungen zu verstehen: Freiheit vom Staat, im Sinne von Programmautonomie und Staatsferne in der Organisation, und Freiheit durch den Staat, durch die Sicherung der Meinungsvielfalt für das Volk, durch Vorgaben zu freiheitssichernden Organisationsgesetzen. Vor dem Hintergrund dieser Doppelfunktion stellt sich die Frage wie staatsfern eine durch Normen und Kontrollorgane gesicherte Meinungsvielfalt sein kann? Die Auseinandersetzung mit dieser Frage soll in der Analyse des Falls Nikolaus Brender (→ 4. ff. und 5.) dieser Arbeit stattfinden.

### 2.3.2. Die einfachgesetzliche Rundfunkfreiheit

Die objektive Grundrechtsseite, also der Bereich der über ein bloßes Abwehrrecht vom staatlichen Einfluss hinausgeht, ist auf eine normative Umsetzung angelegt. Diese normative Umsetzung findet für die Rundfunkfreiheit im RStV<sup>67</sup> statt, um eine einheitliche Regelungs-Basis für alle Rundfunkanstalten und Sender zu schaffen. In diesem „Dach-Staatsvertrag“ wird im Abschnitt II, über die Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der Auftrag desselben definiert. Hierfür zitiert der Absatz die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts über die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Medium und Faktor des Prozesses freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung<sup>68</sup> und stellt seinen Grundversorgungsauftrag hervor. Zudem werden die Voraussetzungen zur Überparteilichkeit und Objektivität vorgegeben.

---

<sup>63</sup> BVerfGE 74, 287 (325).

<sup>64</sup> BVerfGE 57, 295 (321, 322).

<sup>65</sup> BVerfGE 12, 205 (262).

<sup>66</sup> BVerfGE 73, 118 (153).

<sup>67</sup> 13. RÄStV (idF v. 01.04.2010).

<sup>68</sup> 13. RÄStV (idF v. 01.04.2010) § 11 Abs. 1.



Somit werden die Ausführungen der Bundesverfassungsrichter hier in Gesetzestext übersetzt. Genaue Vorgaben zu Durchführung und Organisationsform der einzelnen Rundfunkanstalten finden sich in diesem Staatsvertrag nicht. Der Vertrag gibt lediglich vor, dass jede Landesrundfunkanstalt der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio zur Ausführung dieser Grundsätze Regelungen ausarbeiten müssen, die unter anderem die Sicherung der Unabhängigkeit der Gremienentscheidungen regeln und berücksichtigen müssen<sup>69</sup>. Über die Erfüllung dieses vorgeschriebenen Auftrags, müssen die Rundfunkanstalten alle zwei Jahre einen Bericht veröffentlichen<sup>70</sup>.

Auch für den privaten Rundfunk gibt der RStV programmliche, wirtschaftliche und organisatorische Vorgaben<sup>71</sup>, auf diese soll in der vorliegenden Arbeit aber nicht eingegangen werden.

### 3. Die Rundfunkfreiheit in der Organisationsstruktur des ZDF

Die im vorangegangenen Kapitel dargelegte Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Rundfunkfreiheit ist Basis und Daseinsberechtigung für den Betrieb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland.

Am Beispiel des ZDF soll im Folgenden gezeigt werden, wie die verfassungsrechtlichen Grundsätze ihre praktische Übersetzung in die Veranstaltung des Rundfunks gefunden haben.

#### 3.1. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im ZDF-Staatsvertrag

Aus der Rechtssprechung des BVerfGE und der Ausgestaltung des Rundfunkrechts im RStV leitet der ZDF-StV in §3 das Recht zur Selbstverwaltung ab. In der einschlägigen Literatur wird einheitlich festgehalten, dass dieses System der Organisation dasjenige ist, das der Verpflichtung des Senders zur Unabhängigkeit und dem Schutz desselben vor Einflüssen des Staates, also seinem Auftrag und seiner Zielsetzung, am idealtypischsten entspricht<sup>72</sup>. Bei der Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten handelt es sich um eine eigenverantwortliche Verwaltung zu dem Zweck, die gesetzlich verankerten Aufgaben des Rundfunks unabhängig und frei von allen beeinträchtigenden Strömungen und Richtungen, sei es durch den Staat oder sonstige Einrichtungen, durchführen zu können<sup>73</sup>. Durch diese Selbstverwaltung, in der im Sinne einer Betroffenenverwaltung alle gesellschaftlich relevanten Gruppen durch Vertreter eine Stimme und ein Mitentscheidungsrecht erhalten, soll die Sicherung der Meinungsvielfalt innerhalb der Rundfunkanstalt gewährleistet werden, der so genannte Binnenpluralismus. Zur Gewährleistung dieses Binnenpluralismus weisen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sowie das als Körperschaft organisierte Deutschlandradio, eine beinahe identische Organisationsstruktur auf. Die drei Organe, auf denen jede Anstalt aufbaut, sind Rundfunkrat, Verwaltungsrat und

---

<sup>69</sup> 13. RÄStV (idF v. 01.04.2010) §11e, Abs. 1.

<sup>70</sup> 13. RÄStV (idF v. 01.04.2010), §11e, Abs. 2.

<sup>71</sup> 13. RÄStV §§ 20 - 46a.

<sup>72</sup> vgl. Schreier 2000, 38.

<sup>73</sup> Albath 1953, 172.

Intendant. Mit Ausnahme der Namensabweichung, der Rundfunkrat heißt hier Fernsehrat, sind dies auch die drei Säulen, die der Organisation des ZDF zugrunde liegen.

### 3.2. Der ZDF Fernsehrat

Zum Untersuchungskern dieser Arbeit gehört der Verwaltungsrat. Da aber einige Zuständigkeitsbereiche von Fernsehrat und Verwaltungsrat Überschneidungen finden, welche zum Teil wesentlich für die Betrachtung des dieser Arbeit zugrunde liegenden Themas sind, kann hier nicht auf einen kurzen Überblick über die Zusammensetzung und Zuständigkeiten des Fernsehrats verzichtet werden.

Der Fernsehrat ist mit einer Mitgliederanzahl von 77 das zahlenmäßig größte Kollegialorgan im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Anzahl der Mitglieder, sowie dessen Zusammensetzung wird in §21 des ZDF-StV bestimmt. Seine Aufgaben umfassen neben dem Beschluss über den vom Verwaltungsrat vorzulegenden Satzungsentwurf und der Genehmigung des vom Verwaltungsrat beschlossenen Haushaltsplans, überwiegend programminhaltliche Entscheidungen. So stellen seine Mitglieder Richtlinien für die Sendungen des ZDF auf und überwachen dessen Einhaltung, außerdem beraten sie den Intendanten in Programmfragen. Die Zuständigkeiten des ZDF-Fernsehrats fallen somit in den Bereich der so genannten Programmgestaltungsfreiheit und folglich muss dieser staatsfern besetzt sein<sup>74</sup>. Er nimmt seine Aufgaben stellvertretend für die Gesellschaft wahr. Aus diesem Grund muss der Fernsehrat ein Abbild dieser gesellschaftlich relevanten Gruppen und ihrer Verteilung in der Bundesrepublik sein. Um diese binnenpluralistische Gesellschaft abzubilden setzten sich die ersten 31 Mitglieder aus drei Vertretern des Bundes, jeweils einem Vertreter einer Landesregierung, sowie zwölf Vertretern der Parteien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag zusammen<sup>75</sup>.

Die weiteren 46 Mitglieder setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich wichtiger Verbänden und Organisationen zusammen. Es sind unter anderem Vertreter der Kirchen, von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, der Journalistenverbände, des Sports und der Umweltverbände. Welche Verbände und Organisationen Vertreter entsenden dürfen, regelt der ZDF-StV<sup>76</sup>. Um das Gebot der Staatsferne im öffentlichrechtlichen Rundfunk zu gewährleisten legt der ZDF-StV in § 21, Abs. 8 fest, dass alle Mitglieder des Fernsehrates, außer der Entsandten von Bund und Ländern, nicht Mitglieder von Landes- oder Bundesregierung sein dürfen.

#### 3.2.1 Exkurs: staatsnah oder staatsfern? Welche Personen sind dem Staat zuzurechnen?

Fraglich ist ob bei einem Verbot von Regierungs-Mitgliedschaft, die Staatsferne des Kontrollorgans Fernsehrat ausreichend gegeben ist, und welche Personen und Gruppen als „Staat“ anzusehen sind. Diese Frage ist aufgrund des zentralen Zuständigkeitsbereichs überwiegend für den Fernsehrat zu klären, aber die Erkenntnisse aus dieser Frage können im Einzelfall auch auf den Verwaltungsrat

---

<sup>74</sup> vgl. BVerfGE 59, 231 (260).

<sup>75</sup> ZDF-StV, § 21, Abs. 1 lit. a – c.

<sup>76</sup> ZDF-StV, § 21, Abs. 1 lit. d – r.

übertragen werden, gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Zusammensetzung des Verwaltungsrates entscheidend vom Fernsehrat mitbestimmt wird, und somit die hier erlangten Kenntnisse mittelbar auch für den Verwaltungsrat gelten.

Eine Mitgliedschaft in einer Partei ist für Mitglieder des Fernsehrat im ZDF-StV nicht als Verbot aufgenommen. Die Frage ist nun, ob der Staatsvertrag an dieser Stelle, auf bestmögliche Weise das Gebot der Staatsferne einhält. Denkbar wäre es hier, neben dem Verbot, Mitglied einer Regierung zu sein, auch die Parteimitgliedschaft der unter § 21, Abs. 1, lit. c – r ZDF-StV genannten Vertreter zumindest zu qualifizieren. Inwieweit auch Parteimitglieder den staatlichen Vertretern zuzurechnen sind, zählt zu den zentralen Streitfragen im Bereich der Besetzungsproblematik von Kontrollgremien für den öffentlich rechtlichen Rundfunk.

Die Parteien bilden das entscheidende Bindemitglied zwischen Regierung und Parlament<sup>77</sup>. Die Parteien sind zwar nicht dem Staat zuzurechnen, es besteht aber eine gewisse Staatsnähe der Parteien<sup>78</sup>. Ihnen kommt aufgrund ihrer spezifisch verfassungsrechtlichen Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft eine besondere Stellung zu<sup>79</sup>. Damit besteht eine so enge Verflechtung zwischen politischen Parteien und Staatsorganen, dass Mitglieder von im Parlament mehrheitlich vertretenden Parteien regelmäßig mit Staatsvertretern gleichgesetzt werden<sup>80</sup>. In dem Fall, dass diese Parteimitglieder direkt von ihren Parteien in das Gremium entsandt werden, wird die Zugehörigkeit dieser Personen zum Staat angenommen.

Andere Ansichten ordnen Parteien nicht dem staatlichen Bereich zu, sondern sehen ihre Funktion im freien Gesellschaftlichen Raum<sup>81</sup>, in dem sie stärker als andere Verbände und Organisationen das Interesse der Allgemeinheit repräsentieren. Dem ist entgegenzuhalten, dass durch eine konsequent, der tatsächlichen Gesellschaft gleichende, Zusammensetzung des Gremiums mit unpolitischen Interessenverbänden eben diese Repräsentation der Allgemeinheit stattfinden könnte, ohne das eine politisch motivierte Einflussnahme zu befürchten sein müsste. Denn auch, wenn Parteien die Interessen der Allgemeinheit repräsentieren, sind sie immer noch Instrumente der Politik. Und als solche haben sie ein Interesse daran, Einfluss auf den politischen Meinungsbildungsprozess zu gewinnen, um den Machterhalt medial abzusichern<sup>82</sup>.

Grund für die Uneinigkeit in diesem Bereich, ist die Doppelstellung der Parteien. Zum einen sind sie wichtiger Teil der gesellschaftlichen Sphäre und wirken so an der gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung mit, zum anderen haben sie aber auch Einfluss auf die Staatswillensbildung. Aus dieser Funktion heraus werden die Mitglieder politischer Parteien überwiegend als Staatsvertreter angesehen, wenn sie von einem Staatsorgan entsandt sind. Nach dieser mehrheitliche Auffassung können somit die Vertreter von Landes- und Bundesregierung, die Exekutive wird unstrittig dem Staat zugerechnet, als auch die direkten Vertreter der Parteien im Fernsehrat dem Staat zugerechnet werden.

---

<sup>77</sup> Schuster 1990, 148.

<sup>78</sup> BVerfGE 121, 30.

<sup>79</sup> vgl. Hahn 2009, 3f.

<sup>80</sup> Berendes 1973, 72 ff.; Hesse 2003, 159f.

<sup>81</sup> Wufka 1971, 97f.

<sup>82</sup> vgl.: Jarren 1998, 616ff.

Nach Bundesverfassungsgericht ist allerdings nicht jede Beteiligung von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien verfassungsrechtlich unzulässig<sup>83</sup>. Die Anzahl der Personen, die als Staatsvertreter anzusehen sind, muss aber auf ein Maß beschränkt bleiben, das ihren beherrschenden Einfluss im Rundfunkorgan ausschließt<sup>84</sup>. Um darüber urteilen zu können, ob ein beherrschender staatlicher Einfluss ausgeschlossen werden kann, muss näher bestimmt werden, wer noch als Staatsvertreter anzusehen ist. Das Bundesverfassungsgericht rechnet die Gemeinden ebenfalls dem Staat zu. Zwar haben sie das Recht zur Selbstverwaltung, sind aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück Staat<sup>85</sup>. Berufskammern werden in der Literatur teilweise zum staatlichen Bereich gerechnet<sup>86</sup>, andere Ansichten räumen ihnen den Status eines „halbstaatlichen“ Bereichs ein, dessen Beteiligung an der Aufsicht über die Rundfunkanstalten verfassungsrechtlich Bedenken ausgesetzt sei<sup>87</sup>. Auch verstärken einige Vertreter den Einfluss politischer Parteien und damit den staatlichen Einfluss. So ist das regelmäßig bei Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zu beobachten. Diese Verbände deshalb allerdings dem Staat zuzurechnen, kann hier nicht angenommen werden, da es sich lediglich um eine Verstärkung des Einflusses handelt. Und diese Verstärkung, die im Einzelfall auch den Grundgedanken der Staatsferne tangiert, ist in diesem Fall unbedenklich. Zum einen ist keine Person oder Gruppierung gänzlich frei von Meinungstendenzen und zum anderen ist das ausgleichende Element, Arbeitgeberverband auf der einen, Gewerkschaften auf der anderen Seite, in diesem individuellen Fall bereichernd für die öffentliche Meinungsbildung als gefährdend.

Neben dem unmittelbaren staatlichen Einfluss, der durch Staatsvertreter in der Position von Fernsehrats-Mitglieder entstehen kann, kommt auch eine mittelbare Einflussnahme durch den Staat infrage, der den Grundsatz der Staatsferne weiter verletzen könnte. Als einziges Aufsichtsgremium im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem Deutschlands, kann beim ZDF-Fernsehrat der Staat direkt auf die Wahl der Vertreter von Vereinen und Organisationen einwirken. Mit Ausnahme der kirchlichen und religiösen Vertreter, erfolgt die Berufung durch die Ministerpräsidenten, die entweder aus einer Vorauswahl auswählen, oder sie sogar direkt wählen. So im Falle der Vertreter nach § 21 Abs.1 lit. ZDF-StV. Wenn es sich bei diesen, auf diese Weise Gewählten um Mitglieder einer Partei handelt, können sie auch als Staatsvertreter betrachtet werden, selbst wenn sie in ihrer eigentlichen Funktion eine bestimmte staatsfernen gesellschaftliche Gruppe vertreten. Über dieses Moment der staatlichen Auswahl, in Kombination mit der parteilichen Identifikation der Vertreter, kann eine Staatsferne nicht mehr angenommen werden<sup>88</sup>.

Nach der vorangegangenen Argumentation, kann festgehalten werden, dass 34 Mitglieder des Fernsehrats, zusätzlich zu Vertretern der Exekutive und den direkten Vertretern von Parteien, einen staatsnahen Charakter haben. Das ist die höchste staatsnahe und staatsmittelbare Vertreterquote, neben dem Deutschlandradio, in einem Kontrollorgan des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu finden ist. Nach Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es als zu-

---

<sup>83</sup> BVerfGE 73, 118 (165); BVerfGE 83, 238 (330).

<sup>84</sup> OVG Lüneburg, JZ 1979, 24, 25 nach Held/Sankol 2002, 15.

<sup>85</sup> BVerfGE 73, 118 (191).

<sup>86</sup> Gersdorf 1991, 113.

<sup>87</sup> Ricker / Schiwy 1996, 232.

<sup>88</sup> Lerche 1979, 77.

lässig anerkannt worden, wenn eine begrenzte Zahl von Staatsvertretern in den Kontrollorganen mitwirkt.

Ungeklärt ist aber bisher, wann eine unzulässige Dominanz anzunehmen ist. In absoluten Zahlen ist dieser Obergrenze nicht festzulegen. Da es in den Grundzügen der Staatsferne nicht um ein quantitative, sondern eine qualitative Unabhängigkeit und pluralistische Struktur des Rundfunks geht. In die Suche nach einem zulässigen staatliche Höchstwert, fließt also die Art der Entscheidungsbefugnisse der staatlichen Vertreter auf das Rundfunkprogramm ein, und mit welcher Mehrheit (einfache oder qualifizierte) welche Entscheidungen im Rundfunkrat getroffen werden können. Je geringer der Einfluss ist, den das staatliche Mitglied auf solche Entscheidungen hat, desto unproblematischer ist sein Mitwirken im Kontrollorgan<sup>89</sup>. Einheitlich wird in der Literatur anerkannt, dass die Zahl jedenfalls unterhalb der absoluten Mehrheit liegen muss. In Bayern wird dann von einer Beherrschung ausgegangen, wenn der Staat so einheitlich und geschlossen auftreten könnte, dass die anderen Gruppen ihm gegenüber unangemessen benachteiligt wären<sup>90</sup>. Andere Ansichten, die lediglich die Vertreter der Exekutive, sowie die direkten Vertreter von Parteien als Staatsvertreter betrachten, gehen von einer Höchstgrenze von 30 Prozent aus<sup>91</sup>. In Bezug auf den privaten Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt, dass die Grundsätze der Staatsferne dann eingehalten sind, wenn nicht mehr als drei von 26 Mitgliedern des Aufsichtsgremiums Vertreter des Staates sind. Das entspricht ungefähr einem Viertel. Da traditionell die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für den privaten Rundfunk weniger streng sind, könnte diese Anforderung für eine Mindestanforderung an die Kontrollorgane des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übersetzt werden.

In Literatur und Rechtssprechung findet sich somit allenfalls eine Orientierungsgröße für den zulässigen zahlenmäßigen Anteil von staatlichen Vertretern im Fernsehrat. Dieser liegt zwischen unter 50 Prozent und einem Viertel. Beim Fernsehrat liegt sie, bei vorangegangener Definition von „Staatsvertretern“, bei 44 Prozent. Das ist dahingehend problematisch, als das damit der staatliche „Block“ auf die notwendige Drei-Fünftel-Mehrheit bei wichtigen Beschlüssen eine Sperrminorität besitzt<sup>92</sup>. Dies ist zum Beispiel bei der Entlassung des Intendanten wichtig, bei der auch der Verwaltungsrat zur Abstimmung eine Drei-Fünftel-Mehrheit braucht.

Der Verfassungsrechtler Reinhart Ricker argumentiert, dass durch die Einbeziehung aller Bundesländer bei der Besetzung des Fernsehrats ein Ausgleich der unterschiedlichen politischen Interessen stattfindet und somit keine Beherrschung durch eine Partei gegeben sei<sup>93</sup>. Insoweit tritt neben die zahlenmäßige Bewertung der staatlichen/politischen Seite in den Gremien stets das Prinzip der gebrochenen föderalen Macht.

Für die kritische Betrachtung der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrats ist es nicht wichtig, ob eine politisch motivierte Beeinflussung von programm-inhaltlichen Entscheidungen tatsächlich stattfindet. Die Möglichkeit zu einer solchen muss durch ein binnenpluralistisches Kontrollorgan verhindert werden.

---

<sup>89</sup> vgl. BVerfGE 73, 118 (182).

<sup>90</sup> Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 111a Abs. 2 S. 3.

<sup>91</sup> vgl. Lerche 1979, 76.

<sup>92</sup> o.V. Verfassungsrechtler beurteilen ZDF-Staatsvertrag unterschiedlich, o.S.

<sup>93</sup> ebenda.

Aufgrund der nicht einheitlich, eindeutigen Definierbarkeit von Staatsangehörigen im Fernsehrat und der unkonkreten zahlenmäßigen Begrenzung dieser, ist nicht eindeutig zu bestimmen, ob der ZDF-StV bei der Zusammensetzung seiner Gremien in der Theorie alle Kriterien zur Einhaltung der Rundfunkfreiheit verfassungsmäßig erfüllt. In der Praxis können sich auf der Basis dieser Unklarheit, damit Fälle ergeben, die einen Einfluss vom Staat auf programmbezogene Entscheidungen vermuten lassen.

### 3.3. Der Intendant

Traditionell ist der Intendant die Verwaltungsspitze einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Somit ist der Intendant des ZDF, seit März 2002 Markus Schächter, der gesamtverantwortliche Geschäftsführer und gleichzeitige programmliche Leiter. Er vertritt das ZDF gerichtlich und außergerichtlich und verantwortet die Gestaltung der Programme. Im Rahmen der Sicherung der Meinungsvielfalt wird der Intendant mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit vom Fernsehrat gewählt und anschließend von diesem in Programmfragen beraten. Wer die letztendliche Programmgestaltungskompetenz in diesem Zusammenspiel zwischen Rundfunkrat und Intendant hat, ist vom ZDF-StV nicht geregelt. Die herrschende Meinung in der behandelnden Literatur weist dem Intendanten allerdings die Kompetenz zur Programmgestaltung zu, wonach dem Rundfunkrat die Kompetenz zur Rundfunkkontrolle zugesprochen wird<sup>94</sup>. Dies scheint sich schon daraus zu ergeben, dass im praktischen Rundfunk-Alltag der Intendant als regelmäßiges Leitungsorgan anwesend ist, wohingegen der Rundfunkrat nur sporadisch zusammentritt. Ab wann eine Kontrolle allerdings nur noch Kontrolle ist, und nicht mehr dem Gestaltungsprozess zuzurechnen ist, bleibt Gegenstand der Diskussion. Die ökonomische Tätigkeit überwacht der Verwaltungsrat.

Inwiefern politische Interessen bei der Wahl des Intendanten eine Rolle spielen, zeigt der Wahlverlauf Markus Schächters 2001/2002. Zwei Wahlgänge bleiben ohne Ergebnis, nachdem sich sowohl die Mitglieder und parteinahen Vertreter von CDU und SPD auf keinen Kandidaten einigen können. Das Scheitern dieser Wahlgänge macht deutlich, welche Rolle die politische Orientierung des Intendanten für den Fernsehrat spielt, und wie sich der Parteienproporz im Fernsehrat auf Entscheidungen auswirken kann. Fünf Tage vor dem Rücktritt des vorherigen Intendanten wird schließlich, der CDU-nahe Markus Schächter gewählt. Schächter ist kein CDU-Parteimitglied, war aber unter anderem Pressesprecher der rheinland-pfälzischen CDU-Kultusministerin Hanna Renate Laurien.

Die primäre Entlassungskompetenz liegt beim Verwaltungsrat, diese bedarf der Zustimmung des Fernsehrats. Die Angabe eines wichtigen Grundes sieht der ZDF-StV bei vorzeitiger Entlassung des Intendanten, im Gegensatz zu anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten<sup>95</sup>, nicht vor. Der Intendant ist aber vor der Beschlussfassung der Entlassung zu hören<sup>96</sup>.

Für eine Reihe von Rechtshandlungen bedarf der Intendant der Zustimmung des Verwaltungsrates. So bei Erwerb oder Veräußerung von Grundstücken und

---

<sup>94</sup> vgl. Schreier 2000, 78.

<sup>95</sup> BR-G Art. 12 Abs. 5; RB-G §15 Abs. 4; SFB-Satzg. §10 Abs. 2; ORB-G §25 Abs. 2; WDR-G §24 Abs. 2.

<sup>96</sup> ZDF-StV § 26 Abs. 3.

Unternehmen, bei Kreditanleihen und bei der Aushandlung von Tarifverträgen und Anstellungsverträgen mit außertariflichen Angestellten. Dies gilt allerdings nicht für solche, die ausschließlich mit künstlerischen Aufgaben vertraut sind. An dieser Stelle verdeutlicht der ZDF-StV den Kompetenzbereich des Verwaltungsrats, der primär in der ökonomischen und rechtlichen Aufsicht und Kontrolle liegen soll. Programmliche Entscheidungen hat er von Natur aus nicht zu treffen, oder zu beurteilen.

### 3.4 Der ZDF Verwaltungsrat

Die Aufgaben des Verwaltungsrats umfassen in erster Linie rechtliche und ökonomische Bereiche der Rundfunkanstalt. Dazu gehören vor allem die Haushaltsführung, die Untersuchung rechtswidriger Vorgänge sowie die rechtliche Vertretung der Anstalt nach Außen. Er legt dem Fernsehrat den Entwurf einer Satzung für das ZDF vor und beschließt den vom Intendanten entworfenen Haushaltsplan. Diese Kompetenzen und Zuständigkeiten sind klar getrennt von Entscheidungen des Programmauftrags oder der inhaltlichen Struktur der Sendungen, und von daher scheint eine staatsnahe Zusammensetzung des Verwaltungsrats hier weniger wichtig, als es beim Fernsehrat der Fall ist. Allerdings fällt auch die Überwachung des Intendanten in den Aufgabenbereich des Verwaltungsrats. Genau festgelegt, worauf sich diese Überwachung beziehen darf und soll, ist hier nicht<sup>97</sup>. In anderen Rundfunkanstalten ist hier häufig hervorgehoben, dass sich die Überwachungstätigkeit nicht auf Programm-entscheidungen bzw. die Programmgestaltung bezieht<sup>98</sup>. Auch die Entlassung des Intendanten kann, mit Zustimmung des Fernsehrates, mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit durch den Verwaltungsrat erfolgen. Aufgrund der inhaltlichen Verantwortung des Intendanten für das Programm des ZDF, kann durch diese Zuständigkeiten nicht mehr von einer vollständig vom Programm entfernten Rolle des Verwaltungsrats ausgegangen werden.

Zusätzlich bedarf der Intendant bei Berufung des Programmdirektors, des Chefredakteurs und des Verwaltungsdirektors, dem Einvernehmen des Verwaltungsrats<sup>99</sup>. Der Begriff „Einvernehmen“ bedeutet, dass der Intendant die mehrheitliche Zustimmung des Verwaltungsrates benötigt<sup>100</sup>. Der Programmdirektor, sowie der Chefredakteur haben unmittelbaren Einfluss auf die Programmgestaltung des Senders. Wenn Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme gegen fremde Einflüsse geschützt sind, dann muss das auch für die Auswahl, die Einstellung und Beschäftigung des Personals gelten, von dem jene Gestaltung abhängt<sup>101</sup>. Somit erfordert die Zusammensetzung des Verwaltungsrats durch den ZDF-StV ebenfalls den Grundsatz der Programmgestaltungsfreiheit. Das bedeutet er muss pluralistisch und maßgeblich staatsfern organisiert sein.

Die Vierzehn Mitglieder des Verwaltungsrates setzen sich zusammen aus einem Vertreter des Bundes, der durch die Bundesregierung berufen wird und fünf

---

<sup>97</sup> ZDF-Staatsvertrag, § 23, I, II

<sup>98</sup> NDR-StV § 25 Abs. 1; RB-G § 13 Abs. 1; SWR-StV § 21 Abs.1 S.1; WDR-G §21 Abs.1 S.1; MDR-StV § 26 Abs.1; ORB-G § 22 Abs.1 S.1; DW-G § 37 Abs. 1 S.1

<sup>99</sup> ZDF-StV, § 27, Abs. 2, lit. a und b.

<sup>100</sup> vgl. Dörr 2009, 55.

<sup>101</sup> BVerfGE 59,231 (260).

Vertretern der Länder, darunter einem Vertreter des Sitzlandes des ZDF, Hessen, die von den Ministerpräsidenten gemeinsam berufen werden.

Die acht letzten Mitglieder werden mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit vom Fernsehrat gewählt. Dieses dürfen auch Mitglieder des Fernsehrats, allerdings keine Mitglieder von Regierungen oder gesetzgebenden Körperschaften sein. Mit Wahl in den Verwaltungsrat scheiden Mitglieder des Fernsehrats aus diesem aus.

Damit können unkritisch sechs Mitglieder, die Vertreter von Bund und Ländern, zu Vertretern des Staates gezählt werden. Für Entscheidungen, die die Programmfreiheit tangieren, benötigt der Verwaltungsrat jeweils eine Drei-Fünftel-Mehrheit. Bei vierzehn Mitgliedern müssten also mindestens neun Personen einheitlich abstimmen. Eine bedenkliche Dominanz des Staates durch die Vertreter der Exekutive ist damit gegeben. Denn sie alleine können die Zustimmung verhindern.

Die Bestimmung der anderen acht Mitglieder, durch den Fernsehrat, bietet eine weitere Möglichkeit zur staatlichen Einflussnahme. Die acht Vertreter werden entweder direkt aus dem Fernsehrat entsandt oder durch diesen bestimmt. In beiden Fällen ist die Staatsvertreterquote von 44 % im Fernsehrat für die Einhaltung der Staatsferne in Verwaltungsrat bedenklich (→3.2.1).

Aufgrund der Zusammensetzung dieses staatlichen Einflusses aus unterschiedlichen Parteien, ist eine einheitliche staatliche Lenkungs-fähigkeit über Entscheidungen allerdings gemildert. Die Parteimitglieder vertreten die Interessen ihrer Länder und sind daher auf Kompromisse angewiesen. Allerdings sieht der verfassungsrechtliche Begriff der Rundfunkfreiheit eine Ferne sämtlichen staatlichen Einflusses, und nicht ausschließlich einer Partei vor. Aus diesem Grund ist die Möglichkeit zur staatlichen Einflussnahme des Verwaltungsrats nach der Zusammensetzung der ZDF-Staatsvertrags an dieser Stelle theoretisch bedenklich. Die tatsächliche Zusammensetzung des aktuellen ZDF-Verwaltungsrats zeigt praktisch, auf welche Weise, der ZDF-Staatsvertrag dem Verwaltungsrat die Möglichkeit zur parteipolitischen Zusammensetzung gibt.

### Die Parteien im ZDF-Verwaltungsrat

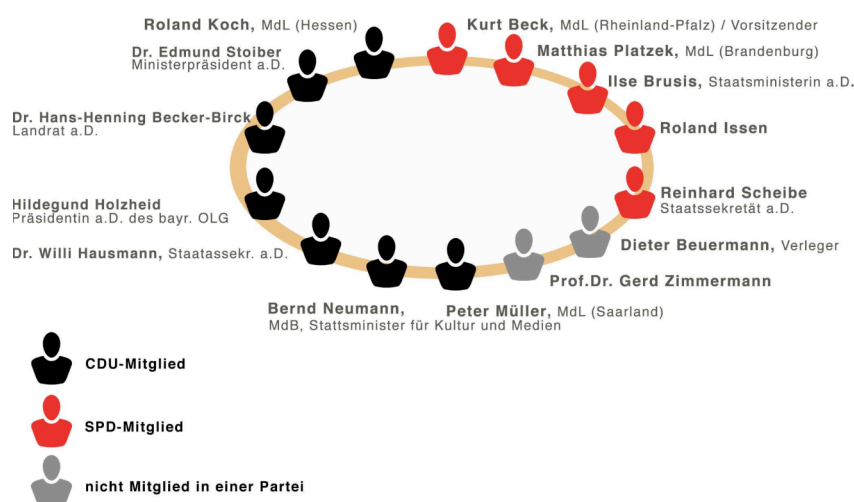


Abb.2: Die Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrats



Sechs der 14 Mitglieder sind von den Ministerpräsidenten und vom Bund entsandt und somit unstrittig als Staatsvertreter anzusehen. Damit ergibt sich eine sichere Staatsvertreterquote von 42 % im Verwaltungsrat. Die Quote von Mitgliedern einer Partei, die nicht unbedingt als direkter Vertreter des Staates definiert werden liegt für die CDU bei 50 % und bei der SPD bei 35 %. Somit ist zumindest für solche Entscheidungen, für die es einer einfachen Mehrheit bedarf, die Möglichkeit offen, dass einheitlich zu Gunsten einer Partei abgestimmt werden kann. Da diese Entscheidung allerdings solche fern von Programminhalten sind, ist das unbedenklich. Für eine Drei-Fünftel-Mehrheit, die für die Programmbetreffenden Entscheidungen des Verwaltungsrats benötigt werden, müssen neun Mitglieder einheitlich abstimmen. Bei dieser aktuellen Zusammensetzung des Verwaltungsrats, wie er nach Vorgaben des ZDF-Staatsvertrages zulässig ist, kann zumindest ein parteilicher Vorteil bei solchen Abstimmungen erkannt werden.

Inwieweit den Parteimitgliedern hier der Status von Staatsvertretern gegeben werden kann, muss vor dem Hintergrund der schwierigen Definierbarkeit dieses Begriffes (→3.2.1), offen bleiben. Zumindest ist aber ein Einfluss auf die öffentliche Willensbildung des Volkes durch politische Parteien möglich.

## 4. Die Causa Brender

Die vorangegangenen Darstellungen und die Auseinandersetzungen mit dem Thema Rundfunkfreiheit und Staatsferne im ZDF-Staatsvertrag, zeigen die theoretische Möglichkeit zum Einwirken einer politischen Meinung auf die öffentliche Meinungsvielfalt. Wie dieses Einwirken im praktischen Fall funktionieren kann, zeigen die Entscheidungen um die gescheiterte Wiederwahl des ZDF Chefredakteurs Nikolaus Brender.

### 4.1. Der Chefredakteur Nikolaus Brender

Seit dem 1. April 2000 ist Nikolaus Brender Chefredakteur des ZDF. Vor seinem Posten beim Zweiten Deutschen Fernsehen, wirkt er als Journalist in den Rundfunkanstalten der ARD. Zwischen 1984 und 1989 berichtet er als ARD-Korrespondent aus Südamerika, wird anschließend Auslandschef beim WDR und Moderator des Weltspiegels. Als Politik-Chefredakteur, und schließlich ab 1997 Programmdirektor, bleibt er in Köln, bis er als Nachfolger des Chefredakteurs Klaus Bresser beim ZDF vorgeschlagen wurde. Obwohl er früher Mitglied der Jungen Union war, gilt er heute als parteilos. Seiner Wahl 2001 geht eine bisher einmalige Situation voraus: Nach der Bundestagswahl 1998 haben die Vertreter, die dem so genannten „roten“ Freundeskreis zuzurechnen sind, also SPD-Mitglieder oder SPD-nahe Personen, die Mehrheit im Verwaltungsrat. Nach Berichten des Tagesspiegels<sup>102</sup> fällt dem damaligen Intendant Dieter Stolte negativ auf, dass die SPD-Vertreter lautstark Posten fordern und Wunschlisten für ihren eigenen Chefredakteurs-Kandidaten äußern.

Dabei werden die führenden Posten im ZDF traditionell nach dem Parteienproporz vergeben. Das heißt bei Mehrheit der Union im Verwaltungs-

---

<sup>102</sup> vgl. Gäbler 2009,

<http://www.tagesspiegel.de/zeitung/wer-ist-nikolaus-brender/1473510.html>.

rat, stellen sie Intendanten und Programmdirektor, der Chefredakteur darf dafür ein Sozialdemokrat sein. Der Tagesspiegel berichtet weiter, dass Dieter Stolte dem Druck schließlich nachgibt und den Kandidaten Nikolaus Brender als seinen eigenen aufstellt<sup>103</sup>. Diese Beschreibung unterstützt die These der Möglichkeit zur parteipolitischen Einflussnahme im Verwaltungsrat. Nikolaus Brenders journalistischer Stil, gilt als unabhängig und überparteilich. Er selber nennt drei Punkte, die nach seiner Erfahrung im journalistischen Alltag wichtig seien: Innere Unabhängigkeit, penible Recherche und Fairness gegenüber den Menschen über die er berichtet<sup>104</sup>. Der ehemalige WDR-Intendant Fritz Pleitgen, der 11 Jahre Nikolaus Brenders Vorgesetzter ist, nennt Wahrhaftigkeit neben Kompetenz aber auch Streitlust zu seinen prominentesten Tugenden<sup>105</sup>. Diese Eigenschaften sind auch durch einen seiner Filme zuerkennen, in dem er den Kampf kolumbianischer Journalisten der Zeitschrift „El Espectador“ gegen das Drogenkartell von Medellín beschreibt. Ein brisantes Thema, da kurz zuvor der Chefredakteur der kolumbianischen Zeitung wegen seiner Berichte zu dem selben Thema erschossen wird.

Der Spiegel berichtet, dass unter Brender, Einmischungsversuche der Politik seltener werden, was daran liegen könne, dass er Politiker immer gebeten habe, Anliegen schriftliche vorzutragen.<sup>106</sup> Dazu kam die Positionierung Brenders, der sagte, dass er künftig Beschwerden von Lobbyisten und von bestimmten politischen Gruppen, die zu weit gehen, öffentlich machen wolle<sup>107</sup>.

Neben der journalistischen Verantwortung kommt einem Chefredakteur eine personelle Führungsaufgabe zu. Im Jahr 2008 beschwerten sich renommierte Auslandskorrespondenten des ZDF über eine schlechte Behandlung von Auslandsthemen durch den Sender. Unter ihnen Ruprecht Eser und Ulrich Tilgner.<sup>108</sup> Im November 2008 scheitert eine von Brender angestrebte Verpflichtung der Auslands-Reporterin Antonia Rados nach einem halben Jahr, in der diese für das ZDF arbeitet. Nikolaus Brender will sie zu einem journalistischen Markenzeichen des Senders aufbauen<sup>109</sup> und muss ihren Einkauf im Frühjahr 2008 im eigenen Sender verteidigen. Rados gibt nach der Kündigung an, mit den Arbeitsbedingungen im ZDF nicht zufrieden gewesen zu sein<sup>110</sup>. Brender hat treue Gefolgsleute und leidenschaftliche Feinde, weiß die Süddeutsche Zeitung<sup>111</sup>. Und

<sup>103</sup> ebenda.

<sup>104</sup> o.V. ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brender wird 60, <http://www.main-netz.de/nachrichten/kultur/dpa/fernsehen/art7125.664838>.

<sup>105</sup> Pleitgen 2010, <http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E075E8B43DDA54D64B6A545C427DBA789~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>106</sup> o.V. Kleber attackiert Partei-Seilschaften 2009, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,608829.00.html>.

<sup>107</sup> Leif 2009, [http://www.youtube.com/watch?v=bKjvj3\\_oC1A](http://www.youtube.com/watch?v=bKjvj3_oC1A).

<sup>108</sup> vgl. o.V. Kurzes Gastspiel 2008, <http://www.inside-digital.de/news/10747.html>.

<sup>109</sup> o.V. Auslandsreporterin verlässt das ZDF 2008, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,589249.00.html>.

<sup>110</sup> ebenda

<sup>111</sup> vgl. Leyendecker 2009, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-chefredakteur-brender-verweigerung-ist-auch-eine-haltung-1.147585>.

das Verwaltungsratsmitglied Willi Hausmann sagt: „Aus vielen Bereichen haben sich Mitarbeiter über Brender beschwert“<sup>112</sup>.

Nikolaus Brender scheint ein Chefredakteur zu sein, der journalistisch integer aber nicht bequem ist, mit Mitarbeitern streitet und zeitweise unliebsame Entscheidungen trifft. So geschehen mit Maybrit Illner, als sie für Brenders Geschmack zu oft Einzelinterviews führen will. Und Johannes B. Kerner Ambitionen, politischen Journalismus zu machen, stoppt er. Stattdessen soll er die Fußball-Roboter-WM moderieren. Eine Entscheidung, die Kerner keine gewohnt hohe Einschaltquote beschert<sup>113</sup>. Aber Nikolaus Brender ist kein Programmstrategie, dem es um hohe Quoten geht. Kurz nach seinem Amtsantritt als Chefredakteur schaffte er das Magazin „Kennzeichen D“ ab, obwohl es beliebt ist. Und dem „Auslandsjournal“ teilt er häufig wechselnde Programmplätze zu, was den Quoten eines Formats schaden kann, da sich der Zuschauer häufig an neue Sendeplätze gewöhnen muss.

Die langfristige Senderplanung ist nicht seine Priorität, obwohl er die erfolgreiche Besetzung von Marietta Slomka auf das „heutejournal“ zu verantworten hat. Stattdessen sucht er die Kontroverse.

Im Dezember 1987 ist er eingeladen, um beim SDR über seine Arbeitsbedingungen als Auslandskorrespondent zu berichten. Im Rahmen dieses Interviews, berichtet er von politischen und persönlichen Verbindungen zwischen dem chilenischen Diktator General Pinochet und dem damaligen bayrischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß<sup>114</sup>. Eine in dieser Weise undiplomatische Schilderung von politischen Aktionen wich von gängigen Inhalten in Interviews ab und Brender riskierte damit Programmbeschwerden.

Ein weiterer Fall, der Nikolaus Brenders Lust an der Kontroverse zeigt, ist die Auseinandersetzung zwischen ihm und dem gerade abgewählten Bundeskanzler Gerhard Schröder am Wahlabend der Bundestagswahl des 18. Septembers 2005. Dieser unterstellt dem ZDF eine gegen ihn gerichtete Medienkampagne, Einseitigkeit in der Berichterstattung und Parteinahme<sup>115</sup>. Dem gehen Berichte des ZDF voraus, denen Meinungsumfragen der Rundfunkanstalt zum Wahlausgang der Bundestagswahl zugrund lagen, in denen die SPD mit ungefähr 33% Prozent der Wählerstimmen abschneiden, und die CDU bei circa 45% liegen würde. Tatsächlich verliert die CDU aber mehr Wählerstimmen, sie bekommt schließlich 35,4, was Gerhard Schröder in der „Elephantenrunde“ dazu veranlasst, nicht sich selber, sondern Angela Merkel als die tatsächliche Verliererin der Wahl zu nennen und für sich weiterhin den Regierungsanspruch zu stellen. Zusätzlich lässt er erkennen, dass die vom ZDF verbreiteten Meinungsumfrage-Ergebnisse benutzt worden seien um seinen Wahlerfolg zu mindern. Er antwortet Nikolaus Brender, er würde Bundeskanzler bleiben, auch wenn das ZDF „dagegen arbeitet“<sup>116</sup>. Nikolaus Brender stellte sich dem noch amtierenden Bundeskanzler entgegen und erwidert auf seine Argumente, dass auch er mit 34,2% nicht der starke Führer einer neuen Regierung sein könne.

---

<sup>112</sup> ebenda

<sup>113</sup> vgl. Gäbler 2009,

<http://www.tagesspiegel.de/zeitung/wer-ist-nikolaus-brender/1473510.html>.

<sup>114</sup> Vgl. Pleitgen 2010,

<http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E075E8B43DDA54D64B6A545C427DBA789~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>115</sup> „Elephantenrunde“ 2005, <http://www.youtube.com/watch?v=IYs4CjWMkIM>.

<sup>116</sup> Schröder, Gerhard, ebenda.

Zudem nennt er ihn während des Interviews nicht Herr Bundeskanzler, sondern Herr Schröder<sup>117</sup>.

Dabei geht es Nikolaus Brender nicht darum, eine bestimmte politische Gesinnung zu vertreten, sondern die interne Pressefreiheit im ZDF zu schützen, dessen Nicht-Einhaltung Brender, in dieser so genannten „Elefantenrunde“ von Gerhard Schröder vorgeworfen wird. Nach diesem Interview sagt Brender, dass er als Journalist habe klarstellen müssen, dass er und seine Arbeit nicht zum „Machtbereich des Politikers“<sup>118</sup> zähle.

Dass Nikolaus Brender, sich weder zu Unions- noch zu SPD-Seite verpflichtet fühlt, zeigt die Reaktion nach der Bundestagswahl von Dr. Edmund Stoiber 2002. Nach der Niederlage kündigt Stoibers Generalsekretär an, dass der Vertrag Brenders nicht verlängert werden solle. Grund dafür sei, dass Brender während des Wahlkampfes nicht „geschmeidig“<sup>119</sup> genug gewesen wäre. Der Kanzlerkandidat Stoiber beschuldigt Brender, während des vorangegangenen TV-Duells, den „Medienkanzler“ Schröder bevorzugt zu haben. Die Tatsache, dass Nikolaus Brender 2002 von Unions- und 2005 von SPD-Seite beschuldigt wird, im Dienste der jeweils anderen Partei zu stehen, zeigt dass Nikolaus Brender keine bestimmte Parteigesinnung vertritt und unabhängig vom Parteienproporz der Aufsichtsgremien handelt. Es zeigt aber auch, welche Macht theoretisch von einem politischen Chefredakteur ausgehen kann. Denn in beiden Fällen, wird ihm unterstellt, durch seine Berichterstattung oder Interviewführung ein Wahlergebnis beeinflusst zu haben. Dass diese Beeinflussung für möglich gehalten wird, zeigt die Wichtigkeit eines unabhängigen Rundfunks.

Bei einer Konferenz mit Redakteuren vor dem Wahlkampf 2009, weist er diese auf die Pflicht zur inneren Pressefreiheit und zum Unabhängigen Journalismus hin: „Ich darf Sie sehr bitten wirklich unabhängig zu bleiben, keine Sympathie für die eine oder andere Partei zu zeigen. Und auch als Journalisten kritisch zu bleiben“<sup>120</sup>.

Nach Sichtung von Interviews von und mit Nikolaus Brender, sowie Berichten über seine Arbeit als Journalist und Chefredakteur, formt sich ein Bild eines gradlinigen, unparteiischen Hardliners, dem Hintergründe und Wahrheiten über Diplomatie und Senderinterne Politik gehen. Er scheut nicht die Kontroverse und in einigen Fällen wirkt es so, als ob er die Streitige Auseinandersetzung sogar provoziert. Im Umgang mit unterstellten Kollegen tritt er kollegial und fair auf, ist aber auch bekannt dafür, aufbrausend und dominant zu sein. Den Erfolg von Sendungen misst er nicht an der Zuschauerquote, sondern an der journalistischen Tiefe der Sendung.

Trotzdem hat er die Position des ZDF während seiner Zeit als Chefredakteur verändert. Der ehemalige WDR-Intendant Fritz Pleitgen sagt über ihn, er habe der ARD hart zugesetzt. Die Anstalt betrachte sich als Informationssender Nummer eins. Mit seiner Mannschaft habe Brender diesen Rang ständig streitig gemacht. Und zwar in der Aktualität, im Zeitgeschehen, im

---

<sup>117</sup> ebenda

<sup>118</sup> Hanfeld 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF0083C68287047959A9CE7D5A91112C6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>119</sup> Leyendecker 2009,

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-streit-um-brender-attacke-nach-plan-1.148290>.

<sup>120</sup> Brender 2009, <http://www.youtube.com/watch?v=gD3p2EwgqkM>.

Sport und auch in der Nutzung neuer Medien<sup>121</sup>. Seit dem 1. April 2010 ist Nikolaus Brender nicht mehr Chefredakteur des ZDF, nachdem sein Vertrag nicht durch den Verwaltungsrat verlängert wurde.

#### 4.2. Die Chronologie des Falls Nikolaus Brender

Ein Jahr vor Auslaufen des Vertrages des Chefredakteurs hat dieser ein Anrecht darauf zu erfahren, ob der Vertrag um weitere fünf Jahre verlängert wird, oder nicht. Wie das Print-Magazin „Focus“ berichtet äußert sich Intendant Markus Schächter in der Verwaltungsrats-Sitzung am 6. Februar 2009 positiv zu einer solchen Vertragsverlängerung<sup>122</sup>. Die Unionsmitglieder des Verwaltungsrats intervenieren, als Schächter die Verlängerung thematisieren will und am Ende teilen die Unionsmitglieder hinter Roland Koch mit, dass sie einer Wiederwahl Nikolaus Brenders nicht zustimmen würden.<sup>123</sup> Als Gründe hierfür werden auf der Sitzung, die vorangegangenen Streitigkeiten Brenders mit einigen Korrespondenten, sowie die fehlgeschlagene Verpflichtung der Auslands-Reporterin Antonia Rados vorgelegt (→4.1). Als sich abzeichnet, dass der Vorschlag Markus Schächters nicht mit einer entsprechenden Mehrheit angenommen werden wird, suchte er nach alternativen Nachfolgern. Im Gespräch ist Peter Frey. Auch andere Namen wurden als mögliche Nikolaus Brender Nachfolger genannt. Markus Schächter wiederholte allerdings seinen Wunsch die Amtszeit Nikolaus Brenders um weitere fünf Jahre zu verlängern auch öffentlich, darin unterstützt wird er von Kurt Beck, sowie anderen Vertretern der SPD-nahen Fraktion im Verwaltungsrat. Beck ruft „die nicht so eng gebundenen Mitglieder“ im Verwaltungsrat dazu auf, dem Sender nicht mit parteipolitischen Machtspielen zu schaden<sup>124</sup>. Von Unions-Seite bleibt der Widerstand gegen Brender bestehen.

Als die Redaktionsleiter des ZDF von den Uneinigkeiten im Verwaltungsrats erfahren formulieren sie einen offenen Brief, in dem sie auf die parteipolitischen Einflussnahme auf programmnahe Personalentscheidungen aufmerksam machen. Sie vermuten eine „gefährliche Einmischung der politischen Parteien“<sup>125</sup> und teilen ihrem Intendanten ihre Unterstützung mit, sollte dieser sich dazu entschließen, Nikolaus Brender für eine erneute Amtszeit als Chefredakteur vorzuschlagen. Zusätzlich schreiben sie, dass für die Berufung des ZDF-Chefredakteurs einzig und allein die Kriterien der persönlichen Integrität, der professionellen Qualität und der journalistischen Unabhängigkeit gelten dürfen. Unterschrieben ist der Brief unter anderem von Dr. Peter Frey, Dr. Claus Kleber, Maybritt Illner und Marietta Slomka.

---

<sup>121</sup> Pleitgen 2010, <http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E075E8B43DDA54D64B6A545C427DBA789~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>122</sup> Vgl. Martin 2009, S 100.

<sup>123</sup> ebenda.

<sup>124</sup> o.V. Nikolaus Brender 2009

<http://www.stern.de/kultur/tv/nikolaus-brender-streit-um-zdf-chefredakteur-eskaliert-655928.html>.

<sup>125</sup> o.V. Offener Brief zur Brender-Debatte 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF661F8EF700742C58F6D9535A24ECFEA~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

Parallel dazu thematisiert auch die F.A.Z. die Vorgänge im Verwaltungsrat und nennt die vorgetragenen Sachargumente von Brenders Gegnern „nicht haltbar“<sup>126</sup>. Weiter vermutet die Zeitung, dass der konservative Verwaltungsrat gegen den „roten“ Brender sei<sup>127</sup> und die parteipolitischen Interessen der wahre Grund für die Ablehnung des Vorschlags Schächters seien.

Eine Woche später äußert sich der stellvertretende Verwaltungsratsvorsitzende Roland Koch in einem Interview, ebenfalls in der F.A.Z., zu seinen Gründen der Vertragsverlängerung gegebenenfalls nicht zustimmen zu wollen. Er nennt die gesunkenen Quoten der Informationssendungen, für die Brender verantwortlich ist. Zwischen 2002 und 2009 habe das Nachrichtenmagazin „heute“ insgesamt 26 % seiner Zuschauer verloren, und sei damit nach der „Tagesschau“ und „RTL aktuell“ auf Platz drei in der Tabelle der stärksten Nachrichtenformate gesunken.<sup>128</sup> Weiter führt er aus, dass es die Pflicht des Verwaltungsrats sei, solche Negativbeispiele zu erörtern, [...] diese Debatte in die Gremien gehöre und lediglich die Tatsache, dass sie in den letzten Tagen politisiert wurde, dazu führe, dass die Debatte nun auch in der Öffentlichkeit geführt würde, was der Versachlichung der Angelegenheit nur schaden würde.<sup>129</sup> Dem Vorwurf der parteipolitischen Einmischung entgegnet er mit dem Argument, dass kein Christdemokrat des Verwaltungsrats etwas daran ändern möchte, dass der nächste Chefredakteur auch ein Sozialdemokrat sei und bemängelt den Druck, der durch die öffentliche Debatte nun auf die Entscheidung ausgeübt würde. Wenn es nicht beim Status Quo bleibe, sei es eine Partei-Politisierung und das sei es nicht.<sup>130</sup> Zu dem offenen Brief von ZDF-Mitarbeitern meint er zu wissen, dass einige Mitarbeiter ihn nur aus Solidaritätsdruck unterschrieben, und diese sich damit keinen Gefallen getan hätten.<sup>131</sup> Auf die Frage ob es die beste Art sei, die Leitungspositionen des ZDF nach Parteizugehörigkeit oder vermuteter Parteinähe durchzudeklinieren, antwortet Koch, dass Politiker keine Gefahr für die Demokratie sein, sondern die Grundlage.<sup>132</sup>

In einem anderen Artikel derselben Ausgabe der F.A.Z. beschäftigt sich der Autor Stefan Niggemeier mit den von Koch vorgetragenen Argumenten. Kochs Begründung der gesunkenen Quoten fügt er an, dass Politiker sonst zu Recht fordern, dass sich der öffentlich rechtliche Rundfunk nicht dem Quotendruck unterwerfen dürfe, sondern auf Qualität setzten müsse. Zudem sei die Sendung „RTL aktuell“ eines Privatsenders mit seinem „bunten, flachen Boulevard“ kein Vergleichsmaßstab.<sup>133</sup> Fortführend schreibt er, dass das „heutejournal“ in der Zeit in der es zehn Prozent seiner Zuschauer verloren hat, erheblich an

---

<sup>126</sup> Hanfeld 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF0083C68287047959A9CE7D5A91112C6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>127</sup> ebenda

<sup>128</sup> Niggemeyer 2009, <http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E2A0EFC256F3F44AEA0E3668BCA1D9A07~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>129</sup> ebenda

<sup>130</sup> ebenda

<sup>131</sup> ebenda

<sup>132</sup> ebenda

<sup>133</sup> Niggemeier 2009, <http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E2A0EFC256F3F44AEA0E3668BCA1D9A07~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

Renommee gewonnen habe, was sich auch in gewonnen Preisen ausdrücke, und es zusätzlich in einem stärkeren Maße, als es andere tun, auf Themen aus Politik, Wirtschaft und Kultur setze, und Koch das bewusst übersehe.<sup>134</sup> Auf Roland Kochs Aussage, nicht die Absicht zu haben, den Posten des Chefredakteurs nicht mit einem Sozialdemokraten besetzen zu wollen, erwidert Niggemeier, dass es in der Auseinandersetzung nicht darum ginge, jemanden zu installieren, der der Union politisch näher stünde, sondern jemanden, der dem Machtanspruch der Parteien und ihrem „schlichten Proporzdenken“ aufgeschlossener sei.<sup>135</sup> Anders als sein Kollege in der F.A.Z.-Ausgabe vom 17. Februar 2009, entfernt er sich damit von der Theorie, es würde Roland Koch und seinem CDU-Freundeskreis darum gehen, ein CDU-Mitglied auf den Posten des Chefredakteurs zu setzen. Er sieht die grundsätzliche Unabhängigkeit des Journalismus vom politischen Einfluss aller Parteien in Gefahr.

Nach dem der Vorschlag von Markus Schächter Brender für die Wiederwahl vorzuschlagen, zu einer öffentlichen und kontroversen Debatte geworden ist, teilt er am Freitag den 13. März auf einer Sitzung des Verwaltungsrats mit, er werde Brenders umstrittene Vertragsverlängerung nicht wie geplant am 27. März zur Sprache bringen, sondern das auf die Oktobersitzung nach den Bundestagswahlen verschieben. Nach mehreren Gesprächen mit Mitgliedern des Verwaltungsrates, habe er nicht mehr davon ausgehen können, dass bis zur nächsten Sitzung des Gremiums eine Einigung möglich sei<sup>136</sup>. Brender stimme dieser Entscheidung zu, meint Schächter<sup>137</sup> und betont weiterhin: „Brender ist und bleibt mein Kandidat“<sup>138</sup>. Zusätzlich plant Schächter ein unabhängiges Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, das die Kompetenzen, Rechte und Pflichten des Verwaltungsrats bei einer Direktorenwahl und entsprechenden Personalentscheidung verdeutlichen soll. Als bei der Sitzung am 27. März 2009 Brender im Verwaltungsrat angehört werden soll, lehnen einige Unions-Mitglieder, vor allem Edmund Stoiber und Willi Hausmann dieses ab.<sup>139</sup>

Anfang April berichtet das Nachrichtenmagazin „Focus“, dass der Verwaltungsrat das von Schächter geplante Gutachten vorerst ablehnt. Verwaltungsrats Mitglied Hildegund Holzheid möchte zuerst prüfen, ob ein entsprechendes Gutachten erforderlich ist. Falls ja, soll das Gremium selber über die Auswahl des Gutachters als auch über die Formulierung der Fragestellung entscheiden.<sup>140</sup> Seither ist von dem Gutachten nichts mehr zu hören gewesen.<sup>141</sup> Am Mittwoch den 14. Oktober erhält Nikolaus Brender in Köln den Hanns-Joachim-Friedrichs-Preis für Fernsehjournalismus. In seiner Dankesrede nimmt er zu der Begründung seiner Auszeichnung, seinen unabhängigen, unbeugsamen Journalis-

<sup>134</sup> ebenda

<sup>135</sup> ebenda

<sup>136</sup> Schächter 2009, <http://www.welt.de/fernsehen/article5351893/Die-Reaktion-des-ZDF-Intendaten-Markus-Schaechter.html>.

<sup>137</sup> vgl. o.V. Entscheidung über Brender vertagt 2009, <http://www.ksta.de/html/artikel/1236866641377.shtml>.

<sup>138</sup> ebenda.

<sup>139</sup> Hanfeld 2009, <http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E7ECF78CC827A4EFAA4737A9913C07EF9~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>140</sup> Vgl. Martin 2009, 100.

<sup>141</sup> Vgl. von der Tann 2009, <http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~E9FF10194775B4765B8CCE6120818E512~ATpl~Ecommon~Sspezial.html>.

mus, Stellung. „Es ist eine Selbstverständlichkeit, eine Redaktion zu führen, bestimmte Entscheidungen zu treffen, die nach unseren journalistischen Kriterien, ohnehin alltäglich sind, aber vor allem selbstverständlich sein sollen. Unabhängigkeit, Unvoreingenommenheit, eine klare Beziehung zu dem was man hat, einen einigermaßen menschlichen Umgang mit den Journalisten, mit seinen Kollegen und Kolleginnen und vor allem natürlich ein kritischer Blick auf die Öffentlichkeit“<sup>142</sup>

Eine Woche vor der, nun auf den 27. November 2009 festgesetzten, Abstimmung über die Verlängerung des Vertrages von Nikolaus Brender, formulieren 35 Staatsrechtler öffentlich Kritik an der drohenden Entscheidung gegen Brender und die damit deutlich werdenden Befugnisse des Verwaltungsrats. In ihrem Brief, in dem sie sich direkt an den Verwaltungsrat wenden, machen sie auf die „beabsichtigte staatliche Einflussnahme“<sup>143</sup> aufmerksam und erklären die Angelegenheit zum „Verfassungsfall“<sup>144</sup>. Das Schreiben spricht die Mitglieder des Gremiums direkt an: „Wir appellieren dringend an die Vernunft und die Sachkompetenz aller Vertreter im Verwaltungsrat. Beteiligen Sie sich nicht an der beabsichtigten staatlichen Einflussnahme auf die Wahl des Chefredakteurs“<sup>145</sup>. Ministerpräsident Roland Koch äußert sich nicht zur öffentlichen Mahnung der Staatsrechtler.

In den Wochen vor der entscheidenden Verwaltungsratssitzung erhält die Debatte ein breites Medienecho. Bereits Mitte Oktober lautet die Überschrift eines Artikels der „BILD-Zeitung“: „Totalschaden beim ZDF?“<sup>146</sup>. Darin stellt der Autor Matthias Döpfner dar, warum eine Entscheidung gegen Brender, seiner Meinung nach eine deutliche Schwächung des Systems „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ sei. Nicht nur wäre ein unabhängiger Chefredakteur durch Macht politischer Parteien entfernt worden, auch der Intendant gerate nach dieser Entscheidung, wie Döpfner es sieht, unter Zugzwang: entweder er wehrt sich gegen die Ablehnung durch Verfassungsklage und riskiert damit seinen Posten als Intendanten, bestätigt aber die Rundfunkfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Oder er beugt sich der Macht der Parteien im Verwaltungsrat und unternimmt weiter nichts, lässt somit aber den parteipolitischen Mächten auch weiterhin freies Spiel.

Der Intendant könnte, nach Ablehnung seines Kandidaten, das Bundesverfassungsgericht anrufen. Das hätte dann zu klären, ob der Verwaltungsrat zum einen die Befugnis hat, einen Kandidaten abzulehnen, und zu anderen überhaupt verfassungskonform zusammengesetzt ist. Der Spiegel sieht die Verantwortung nach der Entscheidung ebenfalls beim Intendanten Markus Schächter. An ihm allein hänge die Frage, wie sich der Sender verhalten werde, wenn die Politik ihre Drohung wahr mache und den von Schächter vorgeschlagenen Chefredak-

---

<sup>142</sup> Brender 2009, <http://www.youtube.com/watch?v=bCFoBt8mgWE>.

<sup>143</sup> Offener Brief zur Brender-Debatte 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF661F8EF700742C58F6D9535A24ECFEA~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>144</sup> ebenda.

<sup>145</sup> Ebenda.

<sup>146</sup> Döpfner 2009,

<http://www.bild.de/BILD/politik/2009/10/18/zdf-chefredakteur-nikolaus-brender/totalschaden-beim-zdf.html>.



teur schasst<sup>147</sup>. Markus Schächter wird sich nicht zur Klärung an das Bundesverfassungsgericht wenden.

Autor Markus Brauck vermutet, dass Angela Merkel über Willi Hausmann mittelbaren Einfluss auf die Absetzung Brenders haben könne<sup>148</sup>. Die „Süddeutsche Zeitung“ fasst die vergangenen Monate der so genannten Causa Brender unter der Schlagzeile „Angriff nach Plan“<sup>149</sup> zusammen und das Hamburger Abendblatt stellt die Frage, wem das ZDF gehöre und sieht in der Entscheidung für oder gegen Nikolaus Brender die Antwort darauf: „Letztendlich geht es um die Frage, ob das ZDF den Parteien gehört. Wird sich die Unionsmehrheit im ZDF-Verwaltungsrat von der Crème de la Crème der deutschen Staatsrechtler umstimmen lassen?“<sup>150</sup>. Auf der Internet Nachrichtenplattform „Carta“ ist zu lesen: „Der Fall Brender steht für eine der größten institutionellen Krisen der Rundfunkfreiheit überhaupt“<sup>151</sup>. Dabei sei allerdings beinahe egal, ob Brender wieder- oder abgewählt würde. Den erdrückenden Einfluss der Ministerpräsidenten und der Parteipolitik, zeige der Vorgang fast unabhängig vom Ausgang<sup>152</sup>. Noch einen Tag vor der Wahl berichten, unter anderem die „Frankfurter Rundschau“, das Magazin „Stern“ und die „Süddeutsche Zeitung“ über die bevorstehende Entscheidung. Es wird vermutet, dass es nicht unbedingt um Argumente ginge, [...] denn sonst müsse Koch sehen, dass er seiner Sache mit seinem Vorpreschen eher geschadet habe<sup>153</sup>. Weiterführend schreibt „Stern“-Autorin Katja Gloger, dass die Union anstrebe, dass Posten in Zukunft wieder nach der gängigen Farbenlehre vergeben werden sollen. Das es nicht in erster Linie darum gehe, ob Journalisten „gute“ oder „schlechte“ Journalisten seien, sonder „rote“ oder „schwarze“ und dass es über den 27. November hinaus darum ginge, ob sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen und seine Journalisten in Zukunft endlich gegen den Durchgriff der Politik wehren können würden.<sup>154</sup> Und die „Süddeutsche Zeitung“ berichtet, dass viele große Alte des Fernsehens, unter ihnen zahlreiche ehemalige Intendanten, in den vorangegangenen Wochen [...] auf die Barrikaden gestiegen seien und sich für Brender eingesetzt haben<sup>155</sup>. In demselben Artikel wird das Verwaltungsratsmitglied Willi Hausmann zitiert: „Es ist ein normaler Vorgang, nach zehn

---

<sup>147</sup> Brauck 2009, 161.

<sup>148</sup> Brauck 2009, 162.

<sup>149</sup> Leyendecker 2009,

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-streit-um-brender-angriff-nach-plan-1.148290>.

<sup>150</sup> Renner 2009,

<http://www.abendblatt.de/kultur-live/article1279649/Der-Fall-Nikolaus-Brender-Wem-gehoert-das-ZDF.html>.

<sup>151</sup> Meyer-Lucht 2009, <http://carta.info/18671/nikolaus-brender-zdf/>.

<sup>152</sup> ebenda.

<sup>153</sup> Segler 2009,

<http://www.fr-online.de/kultur/eingriff-in-die-rundfunkfreiheit/-/1472786/3129502/index.htm>.

<sup>154</sup> vgl. Gloger 2009,

<http://www.stern.de/politik/deutschland/die-causa-brender-showdown-beim-zdf-1524851.html>.

<sup>155</sup> Leyendecker 2009,

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-chefredakteur-brender-verweigerung-ist-auch-eine-haltung-1.147585>.

Jahren einen Vertrag nicht zu verlängern“<sup>156</sup>. Der Internetdienst des Magazins „Stern“, „stern.de“ schreibt am Abend des 26. November, dass Schächter dem Verwaltungsrat, einen Kompromiss vorgeschlagen haben solle. Hiernach würde er Brender lediglich für eine verkürzte Beauftragung bis Januar 2012 vorschlagen wollen. Bestätigt wird dieses von Roland Issen.<sup>157</sup> Allerdings ist dieser Vorschlag nicht mehrheitsfähig. Am Entscheidungstag selbst beschreibt welt online, wie die Riege hinter Roland Koch bereits über einen Nachfolger rede. Der Autor schreibt, dass dadurch der Eindruck entstünde, dass sich die Unionsmitglieder „ihrer Sache ziemlich sicher“ seien.<sup>158</sup>

Als am Freitag den 27. November 2009 im Hauptstadtstudio des ZDF in Berlin die Entscheidung über Nikolaus Brenders Vertragsverlängerung fällt, stimmen sieben Vertreter für und sieben gegen Brender. Für eine Verlängerung seines Vertrages hätte er eine Drei-Fünftel-Mehrheit, also neun Stimmen gebraucht. Da im Verwaltungsrat sieben Mitglieder deutlich der CDU oder CSU zuzurechnen sind (→3.4) kann davon ausgegangen werden, dass all diese Vertreter sich hinter Roland Kochs vorangegangene Ablehnungsbekundungen Brenders gestellt haben. Nach der Abstimmung sagt Kurt Beck, dass in der Sitzung kein stichhaltiges Argument vorgetragen worden sei, die den Vorschlag des Intendanten entkräftet hätte<sup>159</sup>.

Trotzdem sagt er auf der Pressekonferenz zum Vertragsende von Brender, dass die „demokratisch legitimierten Vertreter“ mindestens genauso gut geeignet seien, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten, wie Repräsentanten von Institutionen und Verbänden, da sie diese schließlich durch den Akt der Wahl vertreten würden.<sup>160</sup> Darin ist er sich auf der Pressekonferenz mit Roland Koch einig, der weiter sagt „Es geht nicht um die journalistische Integrität von Herrn Brender, wir beurteilen einen wichtigen Teil des führenden Managements innerhalb eines Fernsehsenders“<sup>161</sup>. Der abgewählte Brender äußert sich zu seiner Abwahl mit Sorge „Das Ergebnis zeigt, dass das machtpolitische System im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Selbstheilung nicht in der Lage ist“<sup>162</sup>. Der, der Konferenz beiwohnende Reporter schreibt weiterführend, dass es bei dem Konflikt um Nikolaus Brender um die Rundfunkfreiheit an sich ginge. Es ginge alleine um jene Rundfunkfreiheit, die die Parteien zu zulassen bereit seien<sup>163</sup>. Schächter teilt mit, dass er mit dem Verwaltungsrat übereingekommen sei, noch vor dem Jahreswechsel in einer Sondersitzung einen Chefredakteur zu berufen<sup>164</sup>.

---

<sup>156</sup> ebenda.

<sup>157</sup> o.V. Streit um Brender 2009,

<http://www.stern.de/kultur/tv/streit-um-brender-zdf-intendant-schaechter-schlaegt-kompromiss-vor-1524819.html>.

<sup>158</sup> Renner 2009,

<http://www.welt.de/fernsehen/article5344241/ZDF-Chefredakteur-Brender-muss-wohl-gehen.html>.

<sup>159</sup> Haas/Teevs 2009, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,663847,00.html>.

<sup>160</sup> vgl. Meyer-Lucht 2009,

<http://carta.info/19104/causa-brender-die-politik-will-nicht-von-den-oeffentlich-rechtlichen-lassen/>.

<sup>161</sup> vgl. Haas/Teevs 2009, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,663928,00.html>.

<sup>162</sup> ebenda.

<sup>163</sup> ebenda.

<sup>164</sup> ebenda.

Zusätzlich fordert er die Länder als Träger des ZDF auf, im Rahmen der anstehenden Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages für belastbare Rechtsgrundlagen des ZDF Sorge zu tragen<sup>165</sup>.

Am 11. Dezember 2009 wird der bisherige ZDF-Hauptstudio-Leiter Peter Frey, der bereits im Februar nachdem sich das erste Mal zeigt, dass Nikolaus Brenders Wiederwahl auf Ablehnung stößt, vorgeschlagen wurde, zum neuen Chefredakteur gewählt.

Als Reaktion auf die Abwahl des ZDF Chefredakteurs tritt der frühere SWR-Intendant Peter Voß nach 35 Jahren Mitgliedschaft aus der CDU aus. Er begründet seine Entscheidung damit, dass Herr Koch mit seinem Vorgehen der CDU, dem ZDF und den Medien im Allgemeinen schwer geschadet habe<sup>166</sup>. Weiter mach Peter Voß große Teile der CDU für die Ablösung Brenders verantwortlich. Es hätten „mehrere Leute mitgewirkt“<sup>167</sup> und es sei an „vielen Strippen gezogen“<sup>168</sup> worden. Abschließend fordert er eine Korrektur des ZDF-Staatsvertrages, falls das ZDF es nicht alleine schaffe, auch durch Verfassungsklage<sup>169</sup>. In dieser Aussage wird er vom ehemalige sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf, ebenfalls CDU-Mitglied, unterstützt. „Eigentlich sind die Länder am Zug, wenn es darum geht, Verfassungsrecht und praktizierte Wirklichkeit wieder zur Deckung zu bringen, fehlt Ihnen selbst die Kraft, [...] dann bleibt nur eine verfassungsrechtliche Prüfung [...]“<sup>170</sup>.

Im Anschluss an die Entscheidung gegen Brender und die damit deutlich gewordene Macht, die eine einzelne Partei auf personelle Entscheidungen im ZDF ausüben kann, präsentiert Beck am 4. Dezember 2009 auf einer Pressekonferenz Änderungsvorschläge für den ZDF-StV. Der Rundfunkkommission der Länder, dessen Vorsitzender er ist, möchte er vorschlagen, die Auswahlregelung des Verwaltungsrats in ein Vetorecht zu wandeln, so dass eine Drei-Fünftel-Mehrheit statt wie bisher zur Annahme, zur Ablehnung des Vorschlags des Intendanten benötigt würde. Außerdem sehen seine Pläne eine Veränderung der Zusammensetzung des Fernsehrats vor. Die Vertreter von Verbänden sollen nun direkt und unmittelbar durch die Verbände entsendet werden und die drei Vertreter der Bundesregierung sollen ganz entfallen.<sup>171</sup> Die Grünen äußern sich angesichts der politischen Situation in der Rundfunkkommission skeptisch zu dem geplanten Vorhaben Kurt Becks und lassen am 18. Dezember verlauten, ein Normenkontrollverfahren anzustreben. Für eine Änderung durch die Länder müssen alle 16 Bundesländer einheitlich zustimmen. Um die Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages überprüfen zu lassen, lassen Sie von Medienrechtler Dieter Dörr bis zum 3. Februar 2010 eine Normenkontroll-

---

<sup>165</sup> Schächter 2009,

<http://www.welt.de/fernsehen/article5351893/Die-Reaktion-des-ZDF-Intendanten-Markus-Schaechter.html>.

<sup>166</sup> Krause 2009,

[http://content.stuttgart-nachrichten.de/stn/page/detail.php/2318415/r\\_article\\_print](http://content.stuttgart-nachrichten.de/stn/page/detail.php/2318415/r_article_print).

<sup>167</sup> ebenda.

<sup>168</sup> ebenda.

<sup>169</sup> ebenda.

<sup>170</sup> o.V. Protest gegen Brender-Ablösung 2009,

<http://www.welt.de/vermischtes/article5353207/Frueherer-SWR-Intendant-Voss-tritt-aus-der-CDU-aus.html>.

<sup>171</sup> Vgl. o.V. Lehren aus „Fall Brender“ 2009, <http://www.urheberrecht.org/news/3808/>.

klageschrift ausarbeiten, in dem die Zusammensetzung von Fernseh- und Verwaltungsrat bemängelt wird. Beim Verwaltungsrat sei vor allem die Sperrminorität der Ministerpräsidenten verfassungswidrig, heißt es darin<sup>172</sup>. Zusätzliche der Nichtberücksichtigung der Grundsätze aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verstoße der ZDF-StV auch gegen das Willkürverbot des Staates aus Art. 3 GG. Die Grünen würden aber nicht beabsichtigen, die Parteien gänzlich aus den Gremien zu verdrängen, Staatsfernsehen sei nicht die Ferne von Politik, sondern von Regierungen und Staatskanzleien.<sup>173</sup>

Zum Vorteil der Grünen ist seit dem 1. Dezember 2009 eine Verfassungsänderung in Kraft, die für die abstrakte Normenkontrolle, nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §13 BVerGG, formell den Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages vorsieht, zuvor war ein Drittel der Abgeordneten erforderlich. Ein Viertel entspricht 156 Abgeordneten. Um den Antrag beim Bundesverfassungsgericht einreichen zu können, fehlen den Grünen (68 Sitze), denen die Linke (76 Sitze) bereits Unterstützung zugesagt hat, noch zwölf Abgeordnete. Sie hoffen auf einen Zuspruch von Abgeordneten von SPD und FDP. Zumindest aus Teilen der FDP kann auf diesen Zuspruch gehofft werden. Der medienpolitische Sprecher der FDP im Bundestag, äußert sich kritisch zum Ausgang der Entscheidung über Nikolaus Brender. „Roland Koch hat mit seiner parteipolitischen Testosteron-Attitüde dem Ansehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland Schaden zugefügt“<sup>174</sup>.

Ministerpräsident Kurt Beck strebt mit seinen vorgelegten Änderungswünschen zunächst eine außergerichtliche Änderung des ZDF-StV durch die Länder an. Diese Initiative könne deutlich schneller zur gebotenen Veränderung des Staatsvertrages führen, als ein mehrjähriges Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>175</sup>. Seine Vorschläge dazu möchte er bei der Rundfunkkommission der Länder am 15. Februar 2010 vorstellen.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 25. März in Berlin können sich schließlich die Ministerpräsidenten nicht auf einen einheitliche Novellierung des ZDF-StV einigen. Die unionsgeführten Länder sprechen sich gegen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aus.<sup>176</sup> Daraufhin beschließt das Kabinett von Rheinland-Pfalz unter Vorsitz von Kurt Beck, einen eigenen Normenkontrollantrag zu entwickeln. Die Bemängelungen der Grünen seien Beck zu streng, und schossen über das Ziel hinaus<sup>177</sup>. Er halte den ZDF-StV nicht für verfas-

---

<sup>172</sup> Vgl. o.V. Grüne stellen Verfassungsklage gegen ZDF-Staatsvertrag vor 2010, <http://www.evangelisch.de/themen/medien/gruene-stellen-verfassungsklage-gegen-zdf-staatsvertrag-vor1122>.

<sup>173</sup> ebenda

<sup>174</sup> Rath 2009, <http://www.badische-zeitung.de/ratgeber/computermedien/fall-brender-gruene-klagen-gegen-den-zdf-vertrag-23335841.html>.

<sup>175</sup> vgl. Ehrmann/ Dörmann 2010, [http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_dok/0\\_50690.00.html](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0_50690.00.html).

<sup>176</sup> vgl. Peters 2010, [http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_dok/0\\_50690.00.html](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0_50690.00.html).

<sup>177</sup> o.V. Prüfung ZDF-Staatsvertrag 2010, [http://www.rlp.de/index.php?id=2787&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=12946&cHash=2911ca7f8b&type=98](http://www.rlp.de/index.php?id=2787&tx_ttnews[tt_news]=12946&cHash=2911ca7f8b&type=98).

sungswidrig, sondern lediglich für verfassungsbedenklich<sup>178</sup>. Sein Antrag wird auf der Basis der vorangegangenen Änderungswünsche ausgestaltet, und wahrscheinlich nach der parlamentarischen Sommerpause 2010 in Karlsruhe eingereicht. Den Antrag der Grünen unterstützt die SPD Fraktion nicht und dieser scheitert somit.

Sechs Wochen vor seinem offiziellen Ausscheiden beim ZDF, äußert sich Nikolaus Brender in einem Spiegel Interview zu den, aus seiner Ansicht notwendigen, Konsequenzen aus seiner Abwahl. Das Bundesverfassungsgericht sei nun „die einzige Institution, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Staatsferne, Form und damit Zukunft sichern kann“<sup>179</sup>. Zudem kommentiert er das Proporzdenken der Parteien im Verwaltungsrat. „Das Denken in Mehrheits- und Minderheitsmustern sowie in Freunds-Feind-Schemata, Fraktionszwang, eintransparentes Hinterzimmergeklüngel. Das alles darf es im Journalismus nicht geben“<sup>180</sup>. Neben dem Verwaltungsrat kritisiert Brender im selben Interview aber auch senderinterne Strukturen beim ZDF. Er erwähnt ein „Spitzelsystem“ unter redaktionellen Mitarbeitern des ZDF, in dem Redakteure Senderinterna an Parteien herantrügen, woraus ein Netzwerk entstünde, aus dem sich Karrierechancen aber auch Verpflichtungen ableiten lassen würden. Als Vergleich zieht er die Inoffiziellen Mitarbeiter der DDR heran<sup>181</sup>. Er selbst habe solche Spione wenigstens von Posten mit echter Verantwortung fernzuhalten versucht.<sup>182</sup> Fritz Pleitgen meint, an den Aussagen Brenders könne er nichts Unzutreffendes feststellen.<sup>183</sup> Brender Vorgänger Klaus Bresser hält in einer Stellungnahme im Focus zwar den Vergleich mit dem DRR System für falsch, bestätigt allerdings, dass es Zuträger der Parteien in den Sender gäbe, dieses allerdings Wenige und die bekannt seien.<sup>184</sup> Markus Schächter reagiert verärgert auf die deutliche Wort Nikolaus Brenders. Er weist die Stasi-Vorwürfe als „in der Sache falsch und in der Form maßlos und inakzeptabel“ zurück<sup>185</sup>. Wie die Bild berichtet bedaure Brender den Vergleich mit dem DDR-System aber intern.<sup>186</sup> Am 30. März 2010 endet Nikolaus Brenders Vertrag offiziell.

#### 4.3 Die inhaltliche Bewertung der Causa Brender

Um eine rechtliche Bewertung der Causa Brender vornehmen zu können, sollen zunächst die jeweiligen Argumente und Aussagen, der an der Entscheidung

---

<sup>178</sup> Sagatz 2010, <http://www.tagesspiegel.de/medien/dritter-anlauf/1861670.html>.

<sup>179</sup> o.V. Einflussnahme der Parteien 2010, <http://www.spiegel.de/kultur/tv/0,1518,679247,00.html>.

<sup>180</sup> ebenda

<sup>181</sup> ebenda

<sup>182</sup> ebenda

<sup>183</sup> vgl. o.V. Stasi-Vergleich 2010, [http://www.focus.de/kultur/medien/stasi-vergleich-pleitgen-lobt-brender\\_aid\\_483535.html](http://www.focus.de/kultur/medien/stasi-vergleich-pleitgen-lobt-brender_aid_483535.html).

<sup>184</sup> ebenda.

<sup>185</sup> o.V. Nach Stasi-Vorwürfen 2010, <http://www.bild.de/BILD/politik/2010/02/23/zdf-intendant-markus-schaechter/stasi-vorwurfe-markus-schlaechter-nikolaus-brender.html>.

<sup>186</sup> vgl. o.V. ZDF-Brender bedauert Stasi-Vergleich 2010, <http://www.bild.de/BILD/politik/2010/02/24/zdf-chef-nikolaus-brender/bedauert-stasi-vergleich.html>.

beteiligten Parteien, dargestellt und bewertet werden. Dies führt zu einer besseren Übersicht und leichteren Einordnung der rechtlichen Sachlage.

Als im Februar 2009 die Spannungen um eine Vertragsverlängerung Nikolaus Brenders auch medial thematisiert werden. Äußert sich Roland Koch zu den Gründen, nach denen er eine Wiederwahl Brenders ablehnen müsse. Er gibt an, dass es zu den Aufgaben des Verwaltungsrats gehöre, die Entwicklungen in den Arbeitsbereichen der Direktoren zu prüfen und danach eine entsprechende Entscheidung zu treffen. Danach müsse der Verwaltungsrat, und auch er selber, die Fragen beantworten, wie sich die Informationssparte entwickelt habe, ob der Sender im Wettbewerb mit anderen damit zufrieden sein könne und auch wie das Klima in der Redaktionen beim ZDF sei.<sup>187</sup> Eine Ablehnung Benders begründet er also mit gesunkenen Quoten in Informationssendungen und einem schlechten Führungsstil Brenders (→4.2). Auch andere Unionsmitglieder des Verwaltungsrats bestätigen diese Gründe in der Folgezeit.

Wo Koch der Sendung einen Quotenverlust zwischen 2002 und 2008 von 26 Prozent attestiert und die Sendung damit hinter der ARD-„Tagesschau“ und „RTL aktuell“ auf Platz drei sieht, wirft Nikolaus Brender ihm bei der Auswahl seiner Argumentationsgrundlage Willkür vor. Er fügt bei, dass das „heutejournal“ 2008 im Durchschnitt einen Marktanteil von 12,0 % hatte, wohingegen die „Tagesschau“ durchschnittlich eine 10,5 % Quote brachte. Die Zahlen, die von Koch und Brender angeführt werden stehen im Widerspruch zueinander. Wobei für die Bewertung der Arbeit eines Chefredakteurs, ein über sechs Jahre aufgezeichneter Quotenverlauf repräsentativer, als der Durchschnittswert eines Jahres ist.

FAZ Herausgeber Frank Schirrmacher führt allerdings zusätzlich an, dass der Zeitraum den Roland Koch für seine Berechnungsgrundlage ausgewählt habe den Quotenverlauf negativ beeinflusst habe. So war 2002 ein Wahljahr und 2008 ein Fußball- und Olympiajahr. Für Schirrmacher eine Begründung dafür, dass die Zuschauerquoten einer politischen Nachrichtensendung in 2002 besser sind. Hierzu möchte ich anführen, dass Roland Koch in seinem Argument, nicht nur den Quotenverlauf zwischen 2002 und 2008 des „heutejournal“ bewertet, sondern diesen auch in Relation zu zwei anderen Sendern setzt. Danach kann Schirrmachers Einwand kritisch betrachtet werden, denn die Unterscheidung zwischen politischem Ereignis und Sport Event ist ebenso für andere Sendungen gültig. Es ist keine Bedingung die ausschließlich für die ZDF Sendung gilt. Gerade im Vergleich mit der Tagesschau, die ein ähnlich strukturiertes Themenprofil wie das „heutejournal“ hat, kann diese Erklärung daher nicht gelten.

Trotzdem gibt es Tatsachen die Roland Kochs Aussage, das ZDF würde im Bereich von Informationssendungen gegenüber anderen Sendern auf Platz drei landen, entkräften. Der Chefredakteur der ARD Hartmann von der Tann nennt diese Aussage Kochs „eine völlig unsinnige Behauptung“ wie er aus vielen Diskussionen beim „Wettbewerber“ ARD wisse<sup>188</sup>. Er meint weiter, das ZDF habe unter Nikolaus Brender seine Informationskompetenz deutlich geschärft.

---

<sup>187</sup> Niggemeyer 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E2A0EFC256F3F44AEA0E3668BCA1D9A07~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>188</sup> von der Tann 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~E9FF10194775B4765B8CCE6120818E512~ATpl~Ecommon~Sspezial.html>.

Er habe neue Formate, namentlich „Frontal 21“ und „Heute in Europa“ geschaffen und halbaktuelle Hintergrundsendungen von herausragender Qualität angeregt und verantwortet.<sup>189</sup> Und auch der Vorsitzende des ZDF- Fernsehrats, der eigentlich für Programmfragen zuständig ist, bestätigt, dass das ZDF auf dem Weg vom Unterhaltungs- zum Informationsprogramm gut vorangekommen sei<sup>190</sup>. Im Vergleich mit der ARD scheint das ZDF somit keinen qualitativen Nachteil erkennen zu lassen.

Der Vergleich mit der Sendung „RTL aktuell“ kann als sachliches Argument für die journalistische Arbeit Brenders nicht berücksichtigt werden. Es ignoriert den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zur Grundversorgung und Bildung der Meinungsvielfalt, dessen Einhaltung das Bundesverfassungsgericht der Existenz des privaten Rundfunks zur Bedingung macht. Der wirtschaftlich ausgerichtete private Rundfunk legt bei der Auswahl seiner Nachrichten einen anderen Maßstab an, der zu einer gefälligeren Publikumsansprache führen kann, als es das öffentlich-rechtliche Fernsehen tut. Ein Vergleich kann als Argumentation gegen Brender nicht gelten.

Fraglich ist, ob eine Argumentation, der die Höhe einer Zuschauerquote zugrunde liegt, überhaupt gültig sein darf. Über Qualität von Sendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach Quoten zu urteilen, bedeutet ihnen den Status eines Wirtschaftsunternehmens zu geben, welches nach Maßgabe der Produktverkäuflichkeit, ohne Blick auf eine weiterführende Verantwortung entscheidet. Denn danach geht es primär bei der Berücksichtigung von Quoten bei Programmentscheidungen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird über Gebühren finanziert, gerade weil er von einseitigen Interessensgruppen ferngehalten werden soll. Die Gebührenfinanzierung ist Werkzeug der Rundfunkfreiheit. Durch eine hohe Bedeutung der Quoten, würde diese gefährdet und das Systems öffentlich-rechtlicher Rundfunk in seiner jetzigen Organisation überflüssig.

Die Messung von Quoten in Nachrichtensendungen scheint absurd, wenn überlegt wird, welchen Zweck die Quotenmessung beabsichtigt; nämlich den wirtschaftlichen Wert einer Sendung zu ermitteln. Aber welchen Zweck kann es haben, den Wert einer Nachricht zu kennen? Eine, auf diesem Wert basierende, Auswahl und Zusammensetzung der Nachrichten vorzunehmen, würde das der Allgemeinheit präsentierte Abbild der Wirklichkeit verfälschen. Die gezeigten Inhalte wiederum, könnten über die Quoten neuen Einfluss auf die Nachrichtensendung ausüben und ein realitätsverzerrendes Wechselspiel zwischen tatsächlichem Weltgeschehen und öffentlicher Wahrnehmung würde stattfinden. Dieses Szenario ist theoretisch und basiert nicht auf tatsächlichen Fakten, allerdings legt es die Absurdität von Quotenmessung in Nachrichtensendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar.

Auch das Bundesverfassungsgericht hält die Gefahr der Auswirkung von Quotenmessung auf die Programmviefalt zumindest theoretisch für möglich. Zwar gesteht es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch Werbeeinnahmen, zu dessen Ermittlung Quoten erhoben werden, zu, solange diese „die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen“<sup>191</sup>. Aber es stellt dem Gesetzgeber auch frei, in bestimmten Programmen Werbung zu verbieten, wenn darunter, aufgrund der Quotendominanz, das redaktionell gestaltete Programm

---

<sup>189</sup> ebenda.

<sup>190</sup> ebenda.

<sup>191</sup> BVerfGE 87, 181 (200); BVerfGE 90, 60 (91).

leiden würde.<sup>192</sup> Die Verbindung zwischen mangelnder inhaltlicher Qualität, der gerade bei Nachrichtensendungen vorgebeugt werden muss, und Quotenmessung ist damit festgestellt.

Das Quotenargument Roland Kochs hält einer inhaltlichen Analyse somit nicht stand. Auch Verwaltungsratsmitglied Willi Hausmann sagt in der „Süddeutschen Zeitung“, „die Quote darf nicht der alleinige Maßstab sein. Die Frage ist: Kann man mit Brender das ZDF voranbringen oder nicht?“<sup>193</sup>. Diese in die Zukunft gerichtete Frage, kann nicht beantwortet werden. Die erwähnten journalistischen Leistungen, inklusive vierzig Preisen die das ZDF in den Jahren 2008 und 2009 bekommen hat<sup>194</sup>, machen eine Verneinung, zumindest für die programmliche Zukunft, schwierig. Der Intendant selber sagt „Brenders Arbeit steht nicht zu Debatte“<sup>195</sup>.

Ein weiteres Argument, das von Gegnern Brenders, neben der schlechten Quote, genannt wird, ist sein Führungsstil. Diesen zu bewerten, ist ohne persönliche Kenntnis schwierig. Aus Medien ist zu entnehmen, dass Brender als Chefredakteur auch aneckt und mit Entscheidungen daneben liegt (→4.1) „Der Spiegel“ schreibt „[...] Es geht auch nicht mehr darum ob der Führungsstil Brenders verbesserungswürdig sei (er ist es)“<sup>196</sup> und die „Süddeutsche Zeitung“ weiß, dass Brender manchmal „ruppig“ sein könne, bleibe unumstritten<sup>197</sup>. Das Argument Kochs findet also eine Basis. Die Frage ist nun, in welcher Form dieser Führungsstil gefährdend für eine gute journalistische und redaktionelle Arbeit in den Brender unterliegenden Redaktionen des ZDF ist. Die Tatsache, dass Brender vom Intendanten für weitere fünf Jahre als Chefredakteur vorgeschlagen wird, kann als Indiz angesehen werden, dass Brender Führungsfehler nicht in der Form häufig und schädigend wären, als dass sie sich negativ auf die Arbeit in den Redaktionen ausgewirkt hätten. Markus Schächter wird von „Spiegel Online“ mit den Worten zitiert Brender sei eine große Stütze im Team der Geschäftsleitung gewesen und habe eine solide Haushaltsführung gemacht<sup>198</sup>. Dem ist allerdings anzumerken, dass ein Intendant aufgrund seiner Position nicht unmittelbar das Arbeitsklima wahrnimmt. Dass aber auch dieses nicht in einem Maße schlecht war, dass daraus eine Ablehnung Brenders begründet werden kann zeigt der offene Brief der ZDF Mitarbeiter (→4.2). Auch Kurt Beck sagt, er kenne kein Argument [für einen schlechten Führungsstil, Anm, d, Verf.], das nachvollziehbar sei<sup>199</sup>.

---

<sup>192</sup> ebenda

<sup>193</sup> Leyendecker 2009,

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-chefredakteur-brender-verweigerung-ist-auch-eine-haltung-1.147585m>.

<sup>194</sup> ebenda.

<sup>195</sup> o.V. Entscheidung über Brender vertagt 2009

<http://www.ksta.de/html/artikel/1236866641377.shtml>.

<sup>196</sup> Brauck 2009, 160.

<sup>197</sup> Leyendecker, 2009,

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-chefredakteur-brender-verweigerung-ist-auch-eine-haltung-1.147585m>.

<sup>198</sup> Haas/Teevs 2009, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,663928,00.html>.

<sup>199</sup> Vgl. Leyendecker. 2009,

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-chefredakteur-brender-verweigerung-ist-auch-eine-haltung-1.147585m>.



Zusammenfassend sind die beiden Argumente der Brender-Gegner schwach. Vor allem die Begründung der gesunkenen Quoten hält keiner inhaltlichen Prüfung stand. Dass die Führungsqualitäten Nikolaus Brenders in der Vergangenheit kritisch hinterfragt wurden, ist eindeutig. Ob dieses Argument alleine eine Ablehnung sinnvoll und verfassungsmäßig begründet, muss hier bezweifelt werden.

#### 4.4. Die rechtliche Bewertung der Causa Brender

Durch die Berichterstattung in den Medien, ist mit der so genannten Causa Brender eine Diskussion um Staatsferne in den Kontrollgremien des ZDF entstanden, die zwei Fragen aufwirft: Zum einen muss überlegt werden, wo sich die Zuständigkeiten von Verwaltungsrat und Intendanten in einer solchen Weise überschneiden, dass sich daraus praktische Probleme für die Programmautonomie ergeben können, und wie die Kompetenzen voneinander zu trennen sind. Zum anderen muss geklärt werden, ob und in welcher Weise die konkrete Zusammensetzung der ZDF Kontrollorgane, in diesem Fall des Verwaltungsrats, mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Staatsferne zu vereinbaren ist, und wo sich hier in der Praxis Einschränkungen für diese zeigen.

##### 4.4.1 Die Einschränkung der Rundfunkfreiheit durch die Zusammensetzung des Verwaltungsrats

Nachdem im Fall Nikolaus Brender Mitglieder einer politischen Partei alleine die Wiederwahl eines Chefredakteurs, dessen journalistische und programmliche Arbeit in der Vergangenheit gelobt und ausgezeichnet wurde, verhindern konnte, stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit von § 24 Abs. 1 ZDF-StV mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat noch nicht ausdrücklich dazu Stellung genommen, ob der Grundsatz der Staatsferne auch bei der Besetzung des Verwaltungsrats zu beachten ist<sup>200</sup>. Im Mittelpunkt der Staatsferne steht die Absicherung autonomer Programmgestaltung. Da die Aufgabe der Programmüberwachung primär und unmittelbar den Rundfunkräten zukommt, ist die Staatsferne der Zusammensetzung bisher für diese vorgegeben. Die Organisation ist aber so zu treffen, dass der Rundfunk auch nicht mittelbar staatlich dirigiert werden kann<sup>201</sup>. Aufgrund der Zuständigkeiten des Verwaltungsrats, auf die später weiter eingegangen werden soll, muss eine staatsferne Zusammensetzung also auch für den Verwaltungsrat gelten<sup>202</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht verbietet eine Teilhabe an politischen Parteien an der Rundfunkorganisation nicht grundsätzlich. Ihr Einfluss darf, gerade auf die programmrelevanten Entscheidungen bezogen, nicht zu groß oder dominierend sein. Für die juristische Person des öffentlichen Rechts, [die Rundfunkanstalten, Anm d. Verf.], sieht das Bundesverfassungsgericht höchstens eine beschränkte staatliche Rechtsaufsicht vor<sup>203</sup>. §24 Abs. 1 ZDF-StV sieht für die Zusammensetzung des Verwaltungsrates fünf Vertreter der Länder, einen vom Bund und acht weitere Vertreter, die durch den Fernsehrat gewählt werden, vor.

---

<sup>200</sup> Dörr 2009, S.55.

<sup>201</sup> ebenda.

<sup>202</sup> vgl. Hesse 2003, 168.

<sup>203</sup> BVerfGE 12, 205 (261, 262).

(→3.3) Damit sitzen im ZDF-Verwaltungsrat konkret vier Ministerpräsidenten, ein Ex-Ministerpräsident sowie ein direkter Vertreter der Bundesregierung. Diese Direkten Vertreter von Staatskanzleien werden unproblematisch als dem Staat zugehörig angesehen (→3.2.1) Gegen ihr Votum kann kein Chefredakteur ernannt werden. Damit wäre ein unangemessener staatlicher Einfluss erreicht.

Nun sind es im Fall Brender nicht die Vertreter der Staatskanzleien die einheitlich gegen Brender abgestimmt haben, allerdings stimmt die theoretische Möglichkeit zu einer derartigen Einflussnahme auf Personalentscheidungen von unmittelbaren Vertretern des Staates bedenklich. Anzuführen wäre, dass die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Parteien unter diesen Vertretern, eine einheitlich gerichtete Entscheidung erschwert, und eine mittelbare Beherrschung durch den Staat, im Sinne von politisch einseitig gerichteter Meinungsbeflussung, daher unwahrscheinlicher wird. Als Grundregel gilt: je weniger homogen die Gruppe staatlicher Vertreter ist, desto höher kann ihr Anteil im Einzelfall ausfallen. Falls sich aber durch Landtagswahlen in Zukunft, die Mächteverhältnisse in Deutschland verschieben sollten, wäre eine Zugehörigkeit der Ministerpräsidenten und des Vertreters der Bundesregierung zu derselben Partei denkbar, und somit ein unangemessener staatlicher Einfluss feststellbar. Nach diesen Kriterien scheint die Rundfunkfreiheit durch die Zusammensetzung des Verwaltungsrates nach dem ZDF-Staatsvertrag verfassungswidrig.

Im konkreten Fall Brender scheint weniger die politische Stellung, als die grundsätzliche Parteizugehörigkeit der Vertreter bei der Abwahl auffallend zu sein. Die Aussagen der Unionsmitglieder vor der Wahl, sowie das letztendliche Abstimmungsergebnis, lassen stark vermuten, dass alle Vertreter, die gegen Brender stimmten, Unionsmitglieder waren. Unter ihnen befinden sich zwei Ministerpräsidenten, sowie ein Ex-Ministerpräsident und ein Vertreter des Bundes. Nach BVerfGE ist der Gesetzgeber verpflichtet, das Grundrecht der Rundfunkfreiheit organisatorisch auszugestalten und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten so zu organisieren, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelner gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen können.<sup>204</sup> Zu den wichtigen gesellschaftlichen Gruppen zählen auch die Parteien. In unserer fragmentierten und auseinander driftenden Gesellschaft sind sie Kräfte, die für so etwas wie Einheit in der Vielfalt sorgen. Zusätzlich sind sie durch Wahlen in ihren Mehrheitsverhältnissen repräsentativ für die Gesellschaft.<sup>205</sup> Sie aus einem pluralistisch zusammengesetzten Gremium herauszuhalten wäre somit falsch. Auch Dr. Jürgen W. Falter, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Mainz, vertritt diese Überlegung. Er warnt davor, die politischen Parteien wegen ihrer Repräsentationsfunktion vollständig aus der Vertretung [...] auszuschließen. Gehe es nur darum, Verbände mit einer möglichst hohen Mitgliederzahl zu beteiligen, müsse man eben dem ADAC und dem Deutschen Fußball-Bund Vertreter [...] zu billigen.<sup>206</sup> Da Parteien aber nicht nur gesellschaftliche Kräfte sind, sondern immer auch, wenn Sie an einer Regierung beteiligt sind, einen Bezug zum Staat haben, und sie somit den Staatswillen

---

<sup>204</sup> BVerfGE 57, 295 (320, 325), BVerfGE 83, 238(332ff.).

<sup>205</sup> vgl. Schulz 2010, Interview im Anhang dieser Arbeit.

<sup>206</sup> vgl. Holzner 2010,

<http://rsw.beck.de/rsw/shop/default.asp?sessionid=536F5FE55A16421>

[FB631663218726171&docid=299708&docClass=NEWS&site=MMR&from=mmr.130](http://www.bundestag.de/btgd/Drucksachen/631663218726171&docid=299708&docClass=NEWS&site=MMR&from=mmr.130).

transportieren,<sup>207</sup> muss ein Gesetz sicherstellen, dass durch die Zusammensetzung der Gremien eine Beherrschung durch den Staat, und somit auch durch eine Partei vermieden wird. Im Fall des Verwaltungsrats ist umso mehr auf eine beherrschende Obergrenze zu achten, als dass neben den Vertretern der beiden größten Parteien, keine Vertreter anderer Interessenverbände im Gremium sitzen. Eine erwähnte Abmilderung des Einflusses einer Gruppe, durch eine heterogene Aufteilung des Rates ist hier also zu verneinen.

Wann eine Beherrschung erreicht ist, ist auch in der Literatur fraglich und nicht eindeutig geklärt. In der Regel wird versucht einen zahlenmäßige Obergrenze dafür zu finden (→3.2.1). Diese liegt regelmäßig bei einem Drittel der dem Staat zuzurechnenden Vertreter<sup>208</sup>. Ein Drittel entspricht im Fall des ZDF-Verwaltungsrats einer Gruppe von fünf Personen. Damit hätten sowohl die Vertreter von Bund und Ländern zusammen ein Drittel, die Unionsnahen Vertreter, genauso wie die SPD-nahen Vertreter, würden auch jeweils auf ein Drittel kommen. Bei den Parteivertretern ist die Anzahl weniger bedenklich, da durch die föderale Struktur, von einer heterogenen Vermengung von Interessen ausgegangen werden kann.<sup>209</sup> Die verfassungswidrige Anzahl von Vertretern von Bund und Ländern wurde bereits festgestellt. Ihre Anzahl ist aber nicht nur problematisch, wenn man sich vorstellt, dass sie alleine eine Sperrminorität besitzen. Im Fall Brender ist der Einfluss der Ministerpräsidenten auf andere Weise bedenklich aufgefallen.

Mit in die Suche nach einem dominierenden Schwellenwert der zulässigen staatlichen Vertreter, muss neben der Anzahl auch die Qualität der Staatszugehörigkeit der Vertreter fließen. Von einem Ministerpräsidenten geht mehr inhaltliche Überzeugungskraft auf andere Parteimitglieder aus, als es zum Beispiel zwischen zwei Parteimitgliedern mit Nicht-Regierungs-Rang der Fall ist<sup>210</sup>. Auch die 35 Staatsrechtler, die in ihrem offenen Brief vom 22. November 2009 auf die Gefahr, einer starken staatlichen Einflussnahme hinweisen, sehen in der Abwahl den Beweis dafür, dass „letztlich ein Ministerpräsident als Meinungsführer stark genug ist“ andere Parteimitglieder zu beeinflussen<sup>211</sup>. Ebenso macht folgende Aussage, die Roland Koch während eines Interviews zu den Gründen einer Ablehnung Brenders gibt, deutlich, dass er sich als Ministerpräsident als Sprecher der CDU-Fraktion im Verwaltungsrat sieht. Mit „es wird keinen Wunschkandidaten von mir oder der CDU-Seite geben“<sup>212</sup>, sagt er aus, dass die „CDU-Seite“ sich als Einheit im Verwaltungsrat versteht, dessen zukünftige Entscheidungen er lenken kann. Der kooperative Föderalismus, der unter „einfachen“ Mitgliedern einer Partei zu einer Aufsplittung der Interessen und zu einem Zwang zum Konsens führen würde, scheint durch den Einfluss eines Ministerpräsidenten gebrochen, und die Parteigruppe erscheint mehr als Block mit einheitlich gelenkter Meinung. Daher ist weniger die Anzahl von

---

<sup>207</sup> vgl. BVerfGE 85, 264 (287f.).

<sup>208</sup> vgl. Jarass 1981, 49f.

<sup>209</sup> vgl. Schatz 1997, 205.

<sup>210</sup> ebenda. o.V.

<sup>211</sup> Offener Brief zur Brender-Debatte 2009, <http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF661F8EF700742C58F6D9535A24ECFEA~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

<sup>212</sup> Niggemeyer 2009, <http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E2A0EFC256F3F44AEA0E3668BCA1D9A07~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

Parteimitgliedern ausschlaggebend für den Grad der Staatsferne, als vielmehr die Qualität der Stellung der Mitglieder.

Von daher stellt die zahlenmäßige Dominanz von Ministerpräsidenten im Verwaltungsrat einen unangemessenen staatlichen Einfluss dar und ist somit verfassungswidrig. Hinzu kommt, dass neben den Vertretern aus den Staatskanzleien, acht weitere Vertreter vom Fernsehrat gewählt werden. Da die Zusammensetzung des Fernsehrates nicht mit dem Grundsatz der Staatsferne zu vereinbaren ist (→3.2.1), wirkt sich diese Staatsnähe so zusätzlich noch auf den Verwaltungsrat aus.

#### 4.4.2 Die Einschränkungen der Rundfunkfreiheit durch Zuständigkeiten des Verwaltungsrats

Die festgestellte Staatsnähe allein könnte verfassungsmäßig noch unbedenklich sein, wenn die Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsrats das inhaltliche Programmangebot nicht tangieren würden und sie keinen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hätten. Denn das Bundesverfassungsgericht fordert lediglich gesetzliche Bestimmungen, die im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells sicherstellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelner gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen<sup>213</sup>. Analog dazu kann argumentiert werden, dass wenn der Verwaltungsrat ausschließlich zu Aufgaben befugt wäre, die keinerlei Einfluss auf programmrelevante Entscheidungen hätten, seine staatsnahe Zusammensetzung verfassungsmäßig unproblematisch wäre.

Um eine endgültige Missachtung der Staatsferne beim ZDF-Verwaltungsrat feststellen zu können ist also zu klären, welche Einflussmöglichkeiten dem Verwaltungsrat durch den ZDF-StV auf inhaltliche und programmbezogene Entscheidungen gegeben werden. Und an welchen Stellen die Staatsvertreter des Verwaltungsrates Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung bekommen können. Von der Rundfunkfreiheit nicht betroffen, sind Fragen zu Organisation und Finanzierung, solange die damit zusammenhängenden Fragen keine Rückwirkungen auf die Programmtätigkeit haben können<sup>214</sup>. Nach § 23 Abs. 1-4 und § 28 S. 1-7 ZDF-StV, sieht dieser die Aufgaben des Verwaltungsrats im wirtschaftlichen und rechtlichen Bereich der Rundfunkanstalt. Er legt dem Fernsehrat die ZDF-Satzung vor und beschließt den Haushaltsplan. Zusätzlich braucht der Intendant seine Zustimmung beim Erwerb von Grundstücken und beim Abschluss von Tarifverträgen und Anstellungsverträgen, mit Ausnahme solcher Angestellten die ausschließlich künstlerisch tätig sind. Diese Kompetenzen sind so weit vom programmlichen Teil des Rundfunks getrennt, dass dahingehend die Zusammensetzung des Verwaltungsrats unproblematisch erscheint.

Die im gleichen Normabschnitt zu findende Überwachungsaufgabe des Verwaltungsrats über den Intendanten, ist nicht weiter ausformuliert. Daher ließe sich unter diesem Aspekt zumindest die Möglichkeit einer mittelbaren Einflussnahme des Verwaltungsrats auf das Programmgeschehen vermuten. Da die Norm über die Überwachung aber zwischen Absätzen zu finden ist, die

---

<sup>213</sup> BVerfGE 57, 295 (325).

<sup>214</sup> Zit. Jarass/Pieroth 2009, 192.

ökonomische und juristische Zuständigkeiten zuweisen, kann angenommen werden, dass sich die Überwachung des Intendanten ebenfalls auf diese Bereiche bezieht. Für die undetaillierte Ausformulieren des Absatz gibt es Gründe. Dr. Schulz, Medienrechtsprofessor an der Universität Hamburg, meint dazu, dass man beim ZDF davon ausgegangen sei, dass Binnenverhältnisse nur schwach geregelt werden müssten, weil sich das „in der Praxis von selber ausformt und im Prinzip nicht so stark verrechtlicht werden soll“<sup>215</sup>. In anderen Landesrundfunkgesetzen und Staatverträgen gibt diese Norm deutlichere Vorgaben.<sup>216</sup> Es wäre also zu überlegen, diesen Absatz dahingehend auszuformulieren, dass daraus deutlich wird, dass sich die Überwachung tatsächlich nur auf die Geschäftsführung des Intendanten bezieht. Diese Lücke könnte nämlich in der Praxis, unter Berücksichtigung der Zusammensetzung der Verwaltungsrats, zu Schwierigkeiten der Einhaltung der Staatsferne führen.

Im Fall um Nikolaus Brender, zeigt sich in der Praxis eine weitere unzureichende Berücksichtigung der Staatsferne im ZDF-Staatsvertrag. Nach §27 Abs. 2 lit. b, beruft der Intendant im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat den Chefredakteur. Laut § 25 Abs. 2 ZDF-StV bedarf es dafür einer Drei-Fünftel Mehrheit. Das heißt, mindestens neun Vertreter des Verwaltungsrates müssen dem Vorschlag zustimmen. Begründen müssen sie eine Ablehnung nicht. Unter den Erkenntnissen aus 3.2.1 dieser Arbeit, wird deutlich dass die Ministerpräsidenten und der Vertreter der Bundesregierung zusammen als Staatsvertreter über die Abwahl eines Chefredakteurs entscheiden könnten. Oder aber, wie es im Fall Brender geschähen ist, Mitglieder einer Partei, in diesem Fall der Unions-Parteien, dieselbe Entscheidung treffen können.

Ministerpräsident Roland Koch, war als Meinungsführer bei der Ablehnung Brenders in den Medien wahrzunehmen. Es kann angenommen werden, dass durch seinen parteipolitischen Status ein Einfluss auf andere Unionsmitglieder ausgegangen ist (→4.2). Die Verpflichtung von Rundfunkanstalten, die personelle Voraussetzung eines vielfältigen Programms zu schaffen und zu erhalten, verbindet sich - nach außen - mit dem Recht, frei von fremden, insbesondere staatlichen Einfluss über die Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter zu bestimmen [...] Dagegen umfasst der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht Personalentscheidungen der Rundfunkanstalten, bei denen der dargelegte Zusammenhang fehlt<sup>217</sup>. Der Chefredakteur gehört auf jeden Fall zur personellen Voraussetzung eines vielfältigen Programms. Aufgrund seiner rechtlichen und wirtschaftlichen Aufsichtsfunktion, wäre ein Einwand des Verwaltungsrates gegen den Vorschlag des Intendanten dann denkbar, wenn dieser eine Person vorschlägt, die keine Gewähr für die Einhaltung des gesetzlichen Programmauftrages, also für die Ausgewogenheit und Objektivität der Berichterstattung, bietet oder diese den Haushaltsplan des Senders gefährdet. Er darf im Verhältnis zu Intendant und Fernsehrat keine unmittelbar programmbezogene Kompetenz haben.

Die Gründe, die Roland Koch für seine Abwahl Brenders anbringt, lassen ein solches Defizit nicht erkennen. Als Begründung für eine Ablehnung, wie sie dem Verwaltungsrat nach verfassungsrechtlichen Aspekten eigentlich zustünde,

---

<sup>215</sup> Schulz, Interview mit Dr. Schulz im Anhang dieser Arbeit.

<sup>216</sup> vgl. §25 Abs. 1 NDR-StV; §21 Abs. 1 WDR-G; §21 Abs. 1 SWR-StV; §18 Abs. 1 rbb-StV; Art. 10 Abs. 2 BayRG.

<sup>217</sup> BVerfGE 59, 231 (260).

können diese nicht angeführt werden. Falls der Verwaltungsrat also keine rechtlichen oder wirtschaftlichen Bedenken gegen den Chefredakteur äußern kann, muss die Entscheidung über ihn zwingend staatsfern, also fern vom Verwaltungsrat, getroffen werden. An dieser Stelle schränkt der ZDF-StV somit, die durch die Rundfunkfreiheit geforderte Staatsferne ein.

#### 4.4.3 Die Notwendigkeit von staatsfernen pluralistischen Kontrollgremien

Die Staatsferne wird vom Bundesverfassungsgericht das erste Mal 1961, in der Ersten Rundfunkentscheidung über die Deutschland-Fernseh-GmbH<sup>218</sup>, als Kriterium der Rundfunkfreiheit und der binnenpluralistischen Kontrollgremien des Rundfunks ausformuliert und in den folgenden Urteilen bestätigt.<sup>219</sup> Unter Berücksichtigung der Entwicklungen im audiovisuellen Informations- und Kommunikationsbereich der letzten Jahre, kommt die Frage auf, inwiefern eine pluralistisch und staatsfern zusammengesetzte Kontrollstruktur, für die Gewährleistung eines gesellschaftlich relevanten Meinungsspektrums, noch zeitgemäß und notwendig ist. Wäre es nicht auch vorstellbar, dass die vielfältigen rundfunkartigen Angebote langfristig für eine ausreichende, natürliche Meinungsvielfalt sorgen könnten? Aufgrund der faktischen Annäherung an den pluralen Pressemarkt, wird auch in der Literatur immer wieder die Frage gestellt, ob es inzwischen nicht angemessener wäre, den Rundfunk dem presserechtlichen System entsprechend zu behandeln, in dem die Pluralität der Meinungen durch die Vielzahl privater Anbieter als hinreichend gesichert gilt.<sup>220</sup> Diese Frage habe ich im Rahmen dieser Arbeit Dr. Wolfgang Schulz, Medienrechtler und Geschäftsführer der Hans-Bredow-Instituts in Hamburg gestellt. Seine Antwort lautet:

„[...] Das eine ist, dass man natürlich aufpassen muss, dass man von Angebotszahlen nicht unbedingt auf inhaltliche Vielfältigkeit zurückschließen kann. Wir merken auch im Bereich der internetbasierten Kommunikation, dass sich da eine starke Verdichtung und Vermachtung bildet. Google ist immer das beste Beispiel. Im Prinzip kann es Tausende von Suchmaschinen geben, aber letztlich ist es eine. [...] Das ist für mich ein Grund zu sagen, allein dass jetzt die Eintrittsschwelle niedriger geworden ist, und im Prinzip jeder technisch gesehen Rundfunk machen kann, führt nicht dazu, dass es nicht trotzdem zur Verdichtung auf einzelne Akteure kommt.

Das zweite ist, dass sich auch trotz aller technischen Veränderungen die Nutzungsgewohnheiten weniger schnell verändern. So dass es auch heute eigentlich noch so ist, dass die meisten Haushalte traditionell fernsehen, und dass sich das dabei auch auf ein Set von sieben bis elf Programmen konzentriert. [...] Und daraus mag man auch schließen, dass sich so was wie Meinungsmacht bilden kann, und dass es einen Bereich gibt, der in besondere Weise auch von Verfassungswegen umhegt sein muss. Dazu kommt der bekannte Umstand, dass eben Anbietervielfalt nicht unbedingt inhaltliche Perspektiven-Vielfalt bedeutet, sondern sich das sehr wohl dann auch im Mainstream verdichten kann. Wenn man das alles zusammen nimmt, dann würde ich sagen, in absehbarer Zeit, würde ich nicht die These vertreten und sagen, das braucht man alles nicht mehr, diese Seite der Rundfunkfreiheit.“<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> BVerfGE 12, 205.

<sup>219</sup> vgl. BVerfGE 31, 314 (322); BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 59, 231 (258); BVerfGE 73, 118 (152); BVerfGE 83, 238 (296); analog: BVerfGE 80, 124 (134).

<sup>220</sup> vgl. Fechner 202, 723,

<sup>221</sup> Schulz 2010, Interview mit Dr. Schulz im Anhang dieser Arbeit.

Dem sei zuzufügen, dass aus dem Grundversorgungsauftrag, der dem öffentlich-rechtliche Rundfunk zukommt, die Bedingung abzuleiten ist, dass eine freie und öffentliche Meinungsvielfalt gleichberechtigt über einen Anbieter transportiert werden soll. Der Rundfunk hat die Aufgabe, in möglichstster Breite und Vollständigkeit zu informieren; er gibt dem einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zum meinungsbildenden Wirken, und er ist selbst am Prozess der Meinungsbildung beteiligt<sup>222</sup>. Aus diesen Sätzen leitet sich die Dimension der dienenden Freiheit ab. Das bedeutet, dass es gesetzliche Regelungen geben muss, die sicherstellen, dass der Rundfunk seinen Dienst für die freiheitlich demokratische Grundordnung leistet. Würde man es dem Zuschauer und Staatsbürger selber überlassen, sich aus einer breiten Anbietervielfalt, eine vermeintlich umfassende Informationsbandbreite zu suchen, bestünde die Gefahr, dass sich wirtschaftlich starke Meinungsgeber Vorteile verschaffen könnten, und so Meinungsmonopole entstehen. Zudem würde es zwar zu einer beliebigen Meinungsbildung kommen können, ein gleichberechtigtes Mitwirken an dieser, durch alle relevanten Gruppen der Gesellschaft, wäre nicht gewährleistet.

In den genannten essenziellen Funktionen und Eigenarten findet der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Rechtfertigung<sup>223</sup>. Ihm die Sicherung einer pluralistischen, staatsfernen Meinungsbildung zu entziehen, würde folglich nicht den Grundsätzen der Rundfunkfreiheit entsprechen.

#### 4.5 Zwischenfazit

Abschließen zur Bewertung der Causa Brender bleibt Folgendes festzustellen: Eine binnenpluralistische Gremienorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, bleibt auch trotz einer sich vermehrende Anbietervielfalt im Bereich audio-visuelle Information und Kommunikation für die absehbare Zukunft erforderlich. In Anbetracht dessen, dass Anbietervielfalt nicht gleichzusetzen mit heterogener Meinungsvielfalt ist, bleibt die Aufsichtsstruktur Rundfunkrat-Verwaltungsrat-Intendant ein sinnvolles Instrument zur Gewährleistung der verfassungsmäßig aufgetragenen Grundversorgung. Gerade unter diesem Gesichtspunkt, ist darauf zu achten, dass die Ausführungen vom Bundesverfassungsgericht zur Rundfunkfreiheit gründlich berücksichtigt werden. Im Bereich der Staatsferne des Verwaltungsrats, und auch des Fernsehrats, der aber in dieser Arbeit nicht weiter berücksichtigt wird, kommt es hier durch die Vorgaben des ZDF-Staatsvertrages zu Einschränkungen.

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats kann nicht als staatsfern betrachtete werden. Dies ist kein Umstand, der den Mitgliedern desselben unbekannt ist. Auf die Frage von Ulrich Wickert, ob er wisse, dass die Gremien des ZDF vermutlich verfassungswidrig zusammengesetzt seien, antwortet Roland Koch „Klar, aber Sie können nicht dagegen klagen.“<sup>224</sup> Die tatsächliche Verfassungswidrigkeit kann sich jedoch nicht alleine aus ihrer Zusammensetzung ergeben. Sie ist erst in Verbindung mit den Aufgaben und Zuständigkeiten bezüglich programmrelevanter Entscheidungen zu bestätigen.

---

<sup>222</sup> BVerfGE 59, 231 (257f.); BVerfGE 73, 118 (152).

<sup>223</sup> BVerfGE 73, 118.

<sup>224</sup> Renner 2009,

<http://www.abendblatt.de/kultur-live/article1279649/Der-Fall-Nikolaus-Brender-Wem-gehoert-das-ZDF.html>.

## 5. Vorschläge zur Neustrukturierung des Verwaltungsrats durch den ZDF-Staatsvertrag

Eingangs zu dieser Arbeit wurde festgestellt, dass die Staatsgewalt unserer demokratischen Grundordnung so organisiert ist, dass ihre Ausübung vom Volk autorisiert und kontrolliert wird und deshalb als Form der Selbstbestimmung des Volkes erscheint. Die so verstandene und notwendige Volkssouveränität verlangt, dass das Volk einen eigenen Willen ausbildet, an dem der Staat sein Handeln auszurichten hat. Die Ausbildung dieses Volkswillens geschieht in der Massendemokratie maßgeblich auch durch den Rundfunk. Dieser muss daher frei vom übermäßigen Einfluss einseitig gerichteter Interessenmonopole sein. Um zu gewährleisten, dass die Flussrichtung des Willens vom Volk zum Staat führt und der Staatswillen nicht zum Volkswillen wird, muss sich dieser Wille staatsfern ausformen können. Zudem muss gewährleistet werden, dass eine gesellschaftlich heterogene Ausformung des Willens geschieht. Neben einem zu verhindernden maßgeblichen Einfluss des Staates auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, muss auch vom Gesetzgeber verhindert werden, dass andere gesellschaftliche Gruppen dominierenden Einfluss auf die Programmgestaltung ausüben können, und sich auf diese Weise Meinungsmonopole ausbilden. Diese beiden Aspekte der Rundfunkfreiheit müssen in einem verfassungsmäßig organisierten Verwaltungsrat berücksichtigt werden.

Der Fall Brender hat deutlich gemacht, an welchen zwei Punkten eine Novellierung des ZDF-StV für eine Neustrukturierung des Verwaltungsrates ansetzen kann. Das ist zum einen eine Veränderung der Zusammensetzung, zum anderen eine konkretere Bestimmung und Ausformulierung der dem Verwaltungsrat zugeteilten Kompetenzen.

### 5.1. Klare Staatsferne durch eine veränderte Zusammensetzung

Die Pflicht zur Staatsferne der Aufsichtsgremien des Rundfunks bedingt sich aus ihrer Position, direkten Einfluss auf programmrelevante Entscheidungen treffen zu können. Die Entscheidung über einen Chefredakteur stellt eine solche programmrelevante Entscheidung dar. Staatsferne bedeutet nicht die gänzliche Abwesenheit von mittelbaren Vertretern der Staatsphäre. Es ist daher bei Staatsferne nicht die absolute Staatsfreiheit des Rundfunks gemeint. Vertreter politischer Parteien sind durch Wahlen in unserem Land in ihrer Funktion bestätigt und von daher ein Medium des Volkswillens. In ihrer Doppelfunktion als Vertreter von regierungsbildenden Fraktionen sind sie allerdings auch Staatsvertreter und Träger des Staatswillens. Von daher ist ihr Einfluss auf die Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, über Aufsichtsgremien, empfindlich auszutarieren. Wie in dieser Arbeit bereits beschrieben, geht von Ministerpräsidenten und Vertretern von Staatskanzlei, auf andere Parteimitglieder der gleichen Partei, in einer solchen Weise Einfluss aus, dass die kooperativ föderale Struktur, wie sie sonst zwischen Parteimitgliedern aus unterschiedlichen Ländern angenommen wird, unterdrückt werden kann. (→3.4.1)

Bei einer Neuzusammensetzung des Verwaltungsrates wäre daher vorzuschlagen, die Vertreter von Ländern und Bund auf andere Weise zu berufen, als es § 24 Abs.1 lit. a) in der aktuellen Version des ZDF-StV vorsieht. Vorstellbar



wäre, dass in den entsprechenden Absatz die Bedingung aufgenommen wird, dass die Ministerpräsidenten nicht selber als Mitglieder in den Verwaltungsrat berufen werden dürfen. Da diese nach wie vor das Bestimmungs- und Entsenderecht der Vertreter hätten, bestünde so weiterhin ein für die Staatsferne bedenklicher Einfluss. Daher geht meine Überlegung weiterführend dahin, dass nicht die Ministerpräsidenten die Vertreter wählen, sondern diese Wahl über Rundfunk-Ausschüsse der Landesparlamente stattfindet, die aus einer Gruppe von Medienexperten auswählen. Diese Vertreter sollten entsprechend der parteipolitischen Kräfteverteilung zwischen den Ländern ausgewählt werden, um eine repräsentative Vertretung der politischen Parteien zu gewährleisten.

Neben der Staatsferne ist auch die pluralistische Zusammensetzung von programmnahe Aufsichtsgremien zu beachten. Fraglich ist daher, ob bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats auch stärker als bisher andere gesellschaftliche Gruppen berücksichtigt werden sollten. Das Entsenden von Vertretern aus gesellschaftlich repräsentativen Gruppen hat vor allem den Hintergrund, dass ihre Stimmen gleichmäßig zu Wort kommen sollen. Im Falle des Fernsehrats, der regelmäßig Einfluss auf die laufende Programmgestaltung hat, ist die Entsendung Vertreter anderer Gruppen damit ein Werkzeug, dieser Aufgabe nachzukommen. Ein Einfluss des Verwaltungsrats auf das Programm, über die Wahl des Chefredakteurs kann zwar festgestellt werden, dieser ist allerdings in fünf Jahren jeweils einmaliger Natur, so dass ein dauerhafter spontaner Einflussmöglichkeit auf die Programmstruktur ausgeschlossen werden kann, und somit eine pluralistisch zusammengesetzter Verwaltungsrat keine Teilhabe an der Ausbildung der öffentlichen Meinung hätte. Eine vollständige Repräsentanz aller in Frage kommenden Gruppen, vereint in der Person des Chefredakteurs, ist darüber hinaus unrealistisch.

Dr. Wolfgang Schulz unterstützt die Ablehnung eines gesellschaftlich pluralistischen Verwaltungsrats. Je stärker man in den Bereich der Laiengremien komme, umso „deprofessionalisierter“ seien diese Gremien. Es sei nicht ratsam, Staatsvertreter vollständig aus den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten heraus zu halten, da diese das Niveau, was die Fachdurchdringung angehe, heben würden.<sup>225</sup> Diese Fachdurchdringung im Sinne von Kenntnissen der rundfunkrelevanten Gesetzesnormen, medienökonomischer Expertise und eine Vertrautheit mit dem Medienumfeld, ist gerade für den Verwaltungsrat eine wichtige Basis. Zu seinen Aufgaben gehört überwiegend die juristische und ökonomische Überwachung. Eine Zusammensetzung mit Vertretern aus zum Beispiel, Kirchengruppen, Gewerkschaften und Journalistenverbänden scheint unter diesem Gesichtspunkt wenig sinnvoll.

## 5.2 Beschränkungen der programmrelevanten Zuständigkeiten

In einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung sagt Roland Koch, dass der ZDF-Staatsvertrag dem Verwaltungsrat ganz bewusst und eigentlich nur die Aufgabe gäbe, im Einvernehmen mit dem Intendanten Personalentscheidungen zu treffen<sup>226</sup>. Das ist weder richtig, noch macht es die, dem Verwal-

---

<sup>225</sup> vgl. Schulz 2010, Interview mit Dr. Schulz im Anhang dieser Arbeit.

<sup>226</sup> Niggemeyer 2009,

<http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E2A0EFC256F3F44AEA0E3668BCA1D9A07~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

tungsrat vom ZDF-Staatsvertrag aufgetragenen, Zuständigkeiten verfassungsrechtlich unbedenklich. Laut Bundesverfassungsgericht, ist die Auswahl der Mitarbeiter von der Rundfunkfreiheit geschützt, soweit die Mitarbeiter an Sendungen „inhaltlich gestaltend mitwirken“<sup>227</sup>. Um verfassungsgemäße Zuständigkeiten für den, von staatlichen Vertretern dominierten, Verwaltungsrat zu schaffen, muss der ZDF-StV die Teilhabe des Verwaltungsrats an personellen Entscheidungen, gerade solchen nach § 28 Abs. 2 lit. a) und b), klarer definieren oder einschränken.

Da die finanzielle und rechtliche Überwachung der Rundfunkanstalt zu den grundsätzlichen Aufgaben des Verwaltungsrats gehört, ist eine Zustimmungspflicht zu einer wichtigen Personalentscheidung, wie über die des Chefredakteurs, zulässig und zu bejahen. Der Verwaltungsrat dürfte allerdings lediglich Gesichtspunkte des vorgeschlagenen Kandidaten beurteilen, die die ihm zustehende Bereiche berühren. Dies könnte zum Beispiel eine drohende Verletzung des gesetzlichen Programmauftrags durch den Kandidaten des Chefredakteurs sein. Diese Begründungspflicht sollte im ZDF-Staatsvertrag ausformuliert sein. Im Fall Brender geben Roland Koch und andere Verwaltungsratsmitglieder das Argument der gesunkenen Quoten als Begründung an. Eine gesunkene Quote kann bei einem dramatischen Ergebnis, auch Auswirkung auf den wirtschaftlichen Bereich einer Rundfunkanstalt haben, dieses sollte allerdings geprüft werden. Die Überprüfung der Argumente könnte durch den Fernsehrat stattfinden. Neben der Begründungspflicht für eine Ablehnung sollte es also eine Überprüfungspflicht der vorgetragenen Argumente durch den Fernsehrat geben.

Eine andere Möglichkeit die Zuständigkeiten des Verwaltungsrats staatsferner zu gestalten, hat Ministerpräsident Kurt Beck im Rahmen seiner Änderungs Eckpunkte für den ZDF-Staatsvertrag im Dezember 2009 vorgestellt (→4.2). Anstatt die Vertreter mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit zustimmen zu lassen, sieht seine Änderung vor, dass in Zukunft eine Ablehnung erst mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit möglich sei. Damit hat er das Problem der Sperrminorität der Ministerpräsidenten umgangen und die Hürde des Intendanten bei der Bestätigung seines Kandidaten gesenkt. Solange der Einfluss der von Ministerpräsidenten auf andere Parteimitglieder ausgeht, im Verwaltungsrat weiter besteht, haben diese auch bei dieser Regelung, je nach parteipolitische Kräfteverteilung, die Möglichkeit die Freundeskreise der Parteien in ihren Sinne abstimmen zu lassen. Es mildert den Einfluss etwas ab, das Strukturproblem besteht aber weiterhin<sup>228</sup>, meint Dr. Wolfgang Schulz dazu. Grundsätzlich würde dieses Vetorecht den Einfluss des Verwaltungsrats gegen den Vorschlag des Intendanten schmälern, trotzdem könnte dieses Vetorecht alleine noch keine befriedigende Staatsferne herstellen. Durch die jetzigen Regelungen zur Zusammensetzung des Verwaltungsrates, könnte auch das Veto allein von direkten Staatsvertretern erreicht werden.

## 6. Fazit

Der Überblick über die Entstehungsgeschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigt, welche Funktion die verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit hat, und warum ihre Einhaltung ein Teil der Basis unserer demokratisch frei-

---

<sup>227</sup> Jarass / Pieroth 2009, 192.

<sup>228</sup> Zit. Schulz, Interview mit Dr. Schulz im Anhang dieser Arbeit, S.2

heitlichen Grundordnung ist. Ihre Berücksichtigung in den Organisationsstrukturen der Rundfunkanstalten, ist oberste Voraussetzung, für ihre Existenz. Die Doppelbedeutung des Begriffes Rundfunkfreiheit, macht sie zu einem Organisationsproblem. Eine klare Berücksichtigung von staatsferner Programmautonomie auf der einen Seite und pluralistische Programmvietfalt auf der anderen Seite, sollen die Landesrundfunkgesetze und Staatsverträge leisten. Dabei ist bei den Gremien um so mehr auf Staatsferne bei der Zusammensetzung zu achten, je mehr Einfluss das entsprechende Gremium auf die Programmgestaltung hat.

Nach Definition des Status „Staatsvertreter“ und der Beantwortung der Frage, ab wann und unter welchen Bedingungen eine unangemessene Beherrschung der Gremien durch diese stattfindet, bleibt festzustellen, dass der ZDF-StV, in seinen Regelungen über den Verwaltungsrat, die Dimension Staatsferne, des Begriffes Rundfunkfreiheit, nicht angemessen einhält. Einschränkungen finden sich sowohl in der, nach § 24 Abs. 1 ZDF-StV bestimmten, Zusammensetzung, als auch in den aufgetragenen Kompetenzen und Aufgaben. Gerade im Zusammenspiel zwischen diesen beiden Bereichen, wird die Mißachtung der Staatsferne bei Entscheidungen mit Programmrelevanz deutlich.

Fraglich war, bei der Untersuchung der Zusammensetzung, inwiefern Parteimitglieder dem Staat zuzurechnen sind. In ihrer Funktion als vom Volk durch Wahlen legitimierte Vertreter, repräsentieren sie in den Aufsichtsgremien den Volkswillen, dessen Sendung und Verbreitung ein wichtiger Aspekt der Meinungsvietfalt ist. Auf der anderen Seite, gelten sie als Bindeglied zwischen Parlament und Volk und werden somit dem Staat zugerechnet. Zudem sind Sie mitunter auch Repräsentanten von Regierungen und vertreten dann den Staatswillen.

Im für die Arbeit gewählten Fallbeispiel, um Nikolaus Brender, verhindern Mitglieder einer Partei die Wiederwahl eines Chefredakteurs. Nicht aber die Zugehörigkeit einer Partei ist hier für die Staatsferne bedenklich, sondern die Meinungsdominanz und das Beeinflussungspotenzial, welches von einem Ministerpräsidenten auf andere Parteimitglieder ausgeht. Für die Meinungsmacht von „einfachen“ Parteimitgliedern wird angenommen, dass sie durch die kooperativ, föderalistische Struktur unter den Mitgliedern abgeschwächt wird. Für den Fall Brender kann festgestellt werden, dass Ministerpräsident Roland Koch sich als Anführer des Freundeskreises der Unionsmitglieder versteht, und durch ihn eine Beeinflussung auf andere Parteimitglieder ausgeht.

Als stärkste Einschränkung der Staatsferne im ZDF-Verwaltungsrat kann also die Präsenz von Ministerpräsidenten und Vertretern der Staatskanzleien angesehen werden. In Kombination mit den programmrelevanten Entscheidungsbefugnissen aus §§ 23, 26 Abs. 3 und 27 Abs. 2 ZDF-StV, ergibt sich eine verfassungswidrige Einschränkung der Rundfunkfreiheit.

Durch eine Entfernung der Ministerpräsidenten aus dem Verwaltungsrat und eine veränderte Berufungspraxis der Landes- und Bundesvertreter, kann die staatsferne Zusammensetzung hergestellt werden. Eine weitere Möglichkeit den Verwaltungsrat verfassungsgemäß zu gestalten, ist eine Verkürzung seiner Kompetenzen bei der Zustimmung zu programmnahen Personalentscheidungen. Und eine Verpflichtung zur Begründung einer Ablehnung.

Ministerpräsident Roland Koch hat nach seinem gescheiterten Versuch, den ZDF-StV auf Landesebene zu ändern, eine Verfassungsklage ausarbeiten lassen, dessen Einreichung beim Bundesverfassungsgericht im Spätsommer 2010 erwartet wird. Darin bemängelt er vor allem die Entsendungspraxis der Ländervertreter sowie die Präsenz des Bundes im Fernsehrat, für den Verwaltungsrat

regt er lediglich an, das Abstimmungsrecht beim Einvernehmen in ein Veto-recht zu wandeln. Ob das Bundesverfassungsgericht diesen Vorschlag als eine Ausreichende Interpretation von Rundfunkfreiheit im ZDF-StV anerkennt, oder es darüber hinaus auch die Zusammensetzung des Verwaltungsrates prüft, bleibt anzuwarten.

## Literaturverzeichnis

### **Bücher**

**Albath**, Jürgen: Die Organisationsformen der Rundfunkträger: Eine Darst. D. Organisation d. dt. Rundfunks v. s. Anfängen bis zum Erlaß e. Bundesrundfunkgesetzes, Göttingen 1953.

**Bast**, Jürgen/Bogdandy, Armin von (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge, 2., vollständig aktualisierte und erweiterte Auflage, Heidelberg; London; New York; et al. 2009.

**Bausch**, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil, München 1980.

**Brendes**, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk: Berlin 1973.

**Breßler**, Eva Susanne: Von der Experimentierbühne zum Propagandainstrument: die Geschichte der Funkausstellung von 1924 bis 1939, Böhlau; Köln; Weimar 2008.

**Depprich**, Ina/Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Praxishandbuch Medien-, IT-, und Urheberrecht, Heidelberg 2008.

**Dörr**, Dieter/Schwartmann, Rolf: Medienrecht, 2., neubearb. Aufl., Heidelberg 2008.

**Faulstich**, Werner (Hrsg.): Kritische Stichwörter zur Medienwissenschaft, München 1979.

**Fechner**, Frank: Medienrecht: Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 3., überarb. und erg. Aufl., Tübingen 2002.

**Fechner**, Frank: Entscheidungen zum Medienrecht: Auswahl für Studium und Praxis, Tübingen 2007.

**Fechner**, Frank: Medienrecht: Vorschriftensammlung, 6., neubearb. und erw. Auflage, Hamburg; Heidelberg; München; et al. 2010.

**Fessmann**, Ingo: Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, Frankfurt a.M. 1973.

**Fuhr**, Ernst W.: ZDF-Staatsvertrag: Staatsvertrag über d. Errichtung d. gemeinnützigen Anstalt d. Öffentl. Rechts „Zweites Dt. Fernsehen“ (ZDF-Staatsvertrag), 2., völlig neubearb. Auflag., Mainz 1985.

**Gersdorf**, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991.

**Herrmann**, Günter: Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, München 1994.

**Hesse**, Albrecht: Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. Studienreihe Jura, 3. Aufl., München 2003.

**Jarass**, Hans D.: Die Freiheit des Rundfunks vom Staat: Gremienbesetzung, Rechtsaufsicht, Genehmigungsvorbehalte, staatl. Rederecht und Kooperationsformen auf d. verfassungsrechtl. Prüfstand, Berlin 1981.

**Jarass**, Hans D. / Piero, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München 2009.

**Jarren**, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen; Wiesbaden 1998.

**Kleinstaub**, Hans J.: Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik: Der Kampf um die Macht über Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1982.

**Kiefer**, Marie Luise/Ridder Christa-Maria (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Festschrift für Marie Luise Kiefer, Wiesbaden 2005.

**Geiger**, Willi/Leipholz, Gerhard (Hrsg.): Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung: Festschrift f. Willi Geiger z. 65. Geburtstag, Tübingen 1974.

**Lerche**, Peter Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Bullinger, Martin/Fromont, Michel (Hrsg.): Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Baden-Baden 1979.

**Magnus**, Kurt: Der Rundfunk in der Bundesrepublik und West-Berlin: Entwicklung, Organisation, Aufgaben, Leistungen. Eine Materialsammlung, Menningen 1955.

**Paschke**, Marian: Medienrecht, 3., vollst. überarb. Aufl., Berlin; Heidelberg 2009.

**Ricker**, Reinhart/Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht, München 1996.

**Sarkowicz**, Hans (Hrsg.): Der Kampf um die Ätherwellen. Feindpropaganda im Zweiten Weltkrieg, Frankfurt a. M. 1990.

**Schatz**, Heribert (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?: Beiträge zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht, Opladen 1997.

**Schuster**, Detlev: Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, Berlin 1990.

**Sodan**, Helge (Hrsg.)/Haratsch, Andreas: Grundgesetz: Beck'scher Kompakt-Kommentar, München 2009.

**Starck**, Christian: Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem: zur Zusammensetzung d. Rundfunkgremien, Tübingen 1973.

**Vesting**, Thomas (Hrsg.): Rundfunkrecht: Verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen, München 2001.

**Wufka**, Eduard: Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, Frankfurt a. M., Berlin 1971.

## **Hochschulschriften**

**Bronsema**, Frauke: Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse: Darstellung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union und Entwicklung eines Lösungsansatzes für den Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 GG. Dissertation, Berlin; Münster 2008.

**Held**, Thorsten / Sankol, Barry/ Wolfgang Schulz (Hrsg.):Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks- Überblick über die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur, Hamburg 2002.

**Schreier**, Torsten: Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dissertstion, Frankfurt a. M.; Berlin; Bern; et al. 2000.

**Ziegler**, Eberhard: Deutscher Rundfunk in Vergangenheit und Gegenwart: Seine öffentl.-rechtl. Grundlagen u. s. Organisation. Dissertation, Heidelberg 1949.

## **Zeitschriften**

**Brauck**, Markus: Schmutziges Geheimnis, Der Spiegel, 42/2009, S.161.

**Chill**, Hanni/Meyn, Hermann: Funktion der Massenmedien in der Demokratie. In: Informationen zur politischen Bildung, Heft 260, o.S.

**Dörr**, Dieter: Bestellung des ZDF-Chefredakteurs. In: K&R, 09/2009, S. 558.

**Hahn**, Werner: Der Geburtsfehler. Die ZDF-Gremien als Spielwiese für Ministerpräsidenten. In: epd medien, 17/2009, o.S.

**Martin**, Uli: Gutachten im Fall Brender: Schlappe für Schächter, FOCUS Magazin, Nr. 15, 2009, S. 100.

**Wagner**, Hans-Ulrich: Eine „harte Nuss“ als Geschenk. Das Ringen um einen neuen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: politik & kultur, 05/2008, S.2 ff.

**o.V.** Verfassungsrechtler beurteilen ZDF-Staatsvertrag unterschiedlich. Hain: Dysfunktionaler Einfluss der Politik auf Gremien - Ricker: Nicht angreifbar. In: epd medien 23/2010, o.S.



## Quellenverzeichnis

### **Gesetzestexte**

Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV), in der Fassung des dreizehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (**13. RÄStV**), (idF v. 01. 04. 2010).

Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV), in der Fassung des zwölften Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (**12. RÄStV**), (idF v. 01. 06. 2009).

ZDF-Staatsvertrag (**ZDF-StV**) (idF v. 31.08.1991), in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (idF v. 01.06.2009).

WDR-Gesetz (idF v. 08.12.1985).

Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (idF v. 30.05.1991.)

NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) (idF v. 17./18.12.1991).

Staatsvertrag über den Südwestfunk (idF v. 31.05.1997).

Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (idF. v. 07.11.2002).

Bayrisches Rundfunkgesetz (BayRG) (idF v. 22.10.2003).

Verfassung des Freistaates Bayern (idF v. 08.12.1946).

### **Zeitungsartikel/Presstexte**

**Döpfner**, Mathias: Der Fall Nikolaus Brender: Totalschaden beim ZDF? 17.10.2009, in:  
<http://www.bild.de/BILD/politik/2009/10/18/zdf-chefredakteur-nikolaus-brender/totalschaden-beim-zdf.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Ehrmann**, Siegmund / **Dörmann**, Martin: Änderung des ZDF-Staatsvertrages wäre beste Lösung für unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 03.02.2010, in:  
[http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_dok/0,,50690,00.html](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,50690,00.html),  
aufgerufen am 07.08.2010.

**Gäbler**, Bernd: ZDF-Streit. Wer ist Nikolaus Brender, 15.03.2009, in:  
<http://www.tagesspiegel.de/zeitung/wer-ist-nikolaus-brender/1473510.html>,  
aufgerufen am 22.08.2010.

**Glaab**, Manuela: Die Rolle der Massenmedien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 09.08.2004, in:  
[http://www.cap.lmu.de/download/2004/2004\\_glaab\\_massenmedien.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2004/2004_glaab_massenmedien.pdf)  
aufgerufen am 12.07.2010.

**Gounalakis**, Georgios, Transcript einer Podiumsdiskussion an der Philipps-Universität Marburg, in:  
[http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrstuehle/zivilrecht/gounalakis/gounalakis\\_schriften/gounalakis\\_aufsaezte/Der%20Rundfunkbegriff%20im%20Wandel](http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrstuehle/zivilrecht/gounalakis/gounalakis_schriften/gounalakis_aufsaezte/Der%20Rundfunkbegriff%20im%20Wandel),  
aufgerufen am 14.07.2010.

**Gloger**, Katja: Die Causa Brender: Showdown beim ZDF, 26.11.2009, in:  
<http://www.stern.de/politik/deutschland/die-causa-brender-showdown-beim-zdf-1524851.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Haas**, Daniel/Teevs, Christian: Entscheidung im ZDF-Verwaltungsrat. Machtmensch Koch gewinnt, der Rest verliert, 27.11.2009, in:  
<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,663928,00.html>,  
aufgerufen am 07.08.2010.

**Hanfeld**, Michael: ZDF sucht Chefredakteur. Mit dem Zweiten schwarz sehen, 17.02. 2009, in:  
<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF0083C68287047959A9CE7D5A91112C6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Hanfeld**, Michael: Brender wurde nicht einmal angehört, 30.03.2009, in:  
<http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E7E CF78CC827A4EFAA4737A9913C07EF9~ATpl~Ecommon~Scontent.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Holzner**, Stefan: Diskussionsbericht vom Mainz Media Forum: „Das ZDF und die Staatsfreiheit des Rundfunks“, 2.2.2010, in:  
<http://rsw.beck.de/rsw/shop/default.asp?sessionid=536F5FE55A16421FB631663218726171&docid=299708&docClass=NEWS&site=MMR&from=mmr.130>,  
aufgerufen am 12.08.2010.

**Krause**, Frank: Aus Empörung. Ex-SWR-Intendant Voß tritt aus CDU aus, 15.12.2009, in:  
[http://content.stuttgarter-nachrichten.de/stn/page/detail.php/2318415/r\\_article\\_print](http://content.stuttgarter-nachrichten.de/stn/page/detail.php/2318415/r_article_print),  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Leyendecker**, Hans: ZDF: Streit um Brender: Attacke nach Plan, 20.11.2009, in:  
<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-streit-um-brender-attacke-nach-plan-1.148290>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Leyendecker**, Hans: ZDF-Chefredakteur Brender. Verweigerung ist auch eine Haltung, 26.11.2009, in:  
<http://www.sueddeutsche.de/kultur/zdf-chefredakteur-brender-verweigerung-ist-auch-eine-haltung-1.147585>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Meyer-Lucht**, Robin: ZDF&Brender: Nie war der Mangel an Staatsferne unzeitgemäßer als heute, 23.11.2009, in:  
<http://carta.info/18671/nikolaus-brender-zdf/>,  
aufgerufen am 06.06.2009.

**Meyer-Lucht**, Robin: Causa Brender: Die Politik will nicht von den Öffentlich-Rechtlichen lassen, 27.11.2009, in:  
<http://carta.info/19104/causa-brender-die-politik-will-nicht-von-den-oeffentlich-rechtlichen-lassen/>,  
aufgerufen am: 07.08.2010.

**Niggemeier**, Stefan: Im Gespräch: Roland Koch.  
Was haben Sie gegen Nikolaus Brender? 24.02.2009, in:  
<http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E2A0EFC256F3F44AEA0E3668BCA1D9A07~ATpl~Ecommon~Scontent.html>,  
aufgerufen am 09.08.2010.

**Niggemeyer**, Stefan: Fall Brender. Es geht ums Prinzip, 24.02.2009, in:  
<http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E189126835EA244C69A0E259B8E8F1A6B~ATpl~Ecommon~Spezial.html>,  
aufgerufen am 22.08.2010.

**Peters**, Thomas Mike: Keine Einigung beim ZDF-Staatsvertrag – Neuer JMStV, 25.03.2010, in:  
<http://www.telemedicus.info/article/1684-Keine-Einigung-beim-ZDF-Staatsvertrag-Neuer-JMStV.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Pleitgen**, Fritz: Zum Anschied Nikolaus Brenders. Wahrhaftigkeit ist sein Name, 30.03.2010, in:  
<http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E075E8B43DDA54D64B6A545C427DBA789~ATpl~Ecommon~Scontent.html>,  
aufgerufen am 18.08.2010.

**Rath**, Christian: Bundesverfassungsgericht. Fall Brender: Grüne klagen gegen den ZDF-Vertrag, 30.11.2009, in:  
<http://www.badische-zeitung.de/ratgeber/computermedien/fall-brender-gruene-klagen-gegen-den-zdf-vertrag--23335841.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Renner**, Kai-Hinrich: Streit um Chefredakteur. Das staatsferne ZDF und der Einfluss der Politik, 26.02.2009, In:  
<http://www.welt.de/fernsehen/article3281307/Das-staatsferne-ZDF-und-der-Einfluss-der-Politik.html>,  
aufgerufen am 17.08.2010.

**Renner**, Kai-Hinrich: Staatsrechtler warnen vor Verfassungsbruch. Der Fall Nikolaus Brender: Wem gehört das ZDF? 23.11.2009, in:  
<http://www.abendblatt.de/kultur-live/article1279649/Der-Fall-Nikolaus-Brender-Wem-gehoert-das-ZDF.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Renner**, Kai-Hinrich: Entscheidung im Verwaltungsrat. ZDF-Chefredakteur Brender muss wohl gehen, 27.11.2009, in:  
<http://www.welt.de/fernsehen/article5344241/ZDF-Chefredakteur-Brender-muss-wohl-gehen.html>,  
aufgerufen am 06.08.2010.

**Sagatz**, Kurt: Verfassungsklage. Dritter Anlauf, 17.06.2010, in:  
<http://www.tagesspiegel.de/medien/dritter-anlauf/1861670.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**Schächter**, Markus: Die Reaktion des ZDF-Intendanten Markus Schächter, 27.11.2009, in:  
<http://www.welt.de/fernsehen/article5351893/Die-Reaktion-des-ZDF-Intendanten-Markus-Schaechter.html>,  
aufgerufen am 06.08.2010.

**Segler**, Daland: ZDF-Chefredakteur Brender. Eingriff in die Rundfunkfreiheit, 26.03.2009, in:  
<http://www.fr-online.de/kultur/ingriff-in-die-rundfunkfreiheit/-/1472786/3129502/-/index.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

von der **Tann**, Hartmann: Fall Brender: Der Intendant muss klagen, 08.06.2009, in:  
<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~E9FF10194775B4765B8CCE6120818E512~ATpl~Ecommon~Spezial.html>,  
aufgerufen am 06.08.2010.

**o.V. medienistik.com**, in:  
[http://www.medienistik.de/html/bertolt\\_brecht\\_-\\_der\\_rundfunk\\_.html](http://www.medienistik.de/html/bertolt_brecht_-_der_rundfunk_.html),  
aufgerufen am 17.08.2010.

**o.V. Radiotheorie von Berthold Brecht**, in:  
[http://www.uni-due.de/einladung/Vorlesungen/ausblick/bre\\_radio.htm](http://www.uni-due.de/einladung/Vorlesungen/ausblick/bre_radio.htm),  
aufgerufen am 17.08.2010.

**o.V. Kurzes Gastspiel**: Antonia Rados verlässt das ZDF, 08.11.2008, in:  
<http://www.inside-digital.de/news/10747.html>,  
aufgerufen am: 05.05.2010.

**o.V. Auslandsreporterin verlässt das ZDF**, Spiegel Online, 09.11.2008, in:  
<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,589249,00.html>,  
aufgerufen am: 05.08.2010.

**o.V. ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brender wird 60**, 23.01.2009, in:  
<http://www.main-netz.de/nachrichten/kultur/dpa/fernsehen/art7125,664838>,  
aufgerufen am 3. 8.2010.

**o.V. Kleber attackiert Partei-Seilschaften**, 20.02.2009, in:  
<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,608829,00.html>,  
aufgerufen am 06.08.2010.

**o.V. Nikolaus Brender. Streit um ZDF-Chefredakteur eskaliert**, 26.02.2009, in:  
<http://www.stern.de/kultur/tv/nikolaus-brender-streit-um-zdf-chefredakteur-eskaliert-655928.html>,  
aufgerufen am: 06.08.2010.

**o.V. Entscheidung über Brender vertagt**, 13.03.2009, in:  
<http://www.ksta.de/html/artikel/1236866641377.shtml>,  
aufgerufen am 06.08.2010.

**o.V. Gutachter überprüfen Einfluss der Politik auf ZDF**, 14.03.2009, in:  
<http://www.abendblatt.de/kultur-live/article606860/Gutachter-ueberpruefen-Einfluss-der-Politik-auf-ZDF.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**o.V. Prüfung ZDF-Staatsvertrag**, 25.03.2010, in:  
[http://www.rlp.de/index.php?id=2787&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=12946&cHash=2911ca7f8b&type=98](http://www.rlp.de/index.php?id=2787&tx_ttnews[tt_news]=12946&cHash=2911ca7f8b&type=98),  
aufgerufen am 07.08.2010.

**o.V. Offener Brief zur Brender-Debatte**. Staatsrechtler: „Prüfstein für die Rundfunkfreiheit“, 22.11.1009, in:  
<http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EF661F8EF700742C58F6D9535A24ECFEA~ATpl~Ecommon~Scontent.html>,  
aufgerufen am 20.08.2010.

**o.V. Streit um Brender**. ZDF-Intendant Schächter schlägt Kompromiss vor, 26.11.2009, in:  
<http://www.stern.de/kultur/tv/streit-um-brender-zdf-intendant-schaechter-schlaegt-kompromiss-vor-1524819.html>,  
aufgerufen am 06.08.2010.

**o.V. Entscheidung des Verwaltungsrats.** ZDF-Chefredakteur Brender muss gehen, 27.11.2009, in: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,663847,00.html>, aufgerufen am 06.08.2010.

**o.V. Lehren aus „Fall Brender“:** Vorschläge zur Änderung des ZDF-Staatsvertrages, 07.12.2009, in: <http://www.urheberrecht.org/news/3808/>, aufgerufen am 07.08.2010.

**o.V. Protest gegen Brender-Ablösung:** Früherer SWR-Intendant Voß tritt aus der CDU aus, 15.12.2009, in: <http://www.welt.de/vermischtes/article5535207/Frueherer-SWR-Intendant-Voss-tritt-aus-der-CDU-aus.html>, aufgerufen am 07.08.2010.

**o.V. Grüne stellen Verfassungsklage gegen ZDF-Staatsvertrag vor,** 03.02.2010, in: <http://www.evangelisch.de/themen/medien/gruene-stellen-verfassungsklage-gegen-zdf-staatsvertrag-vor1122>, aufgerufen am 07.07.2010.

**o.V. Stasi-Vergleich. Pleitgen lobt Brender,** 23.02.2010. in: [http://www.focus.de/kultur/medien/stasi-vergleich-pleitgen-lobt-brender\\_aid\\_483535.html](http://www.focus.de/kultur/medien/stasi-vergleich-pleitgen-lobt-brender_aid_483535.html), aufgerufen am 22.08.2010.

**o.V. Einflussnahme der Parteien.** Brender prangert „Spitzelsystem“ bei Öffentlich-Rechtlichen an, 20.02.2010, in: <http://www.spiegel.de/kultur/tv/0,1518,679247,00.html>, aufgerufen am 09.08.2010.

**o.V. Nach Stasi-Vorwürfen.** ZDF-Intendant greift eigenen Chefredakteur an, 23.02.2010, in: <http://www.bild.de/BILD/politik/2010/02/23/zdf-intendant-markus-schaechter/stasi-vorwuerfe-markus-schlaechter-nikolaus-brender.html>, aufgerufen am 09.08.2010.

**o.V. ZDF-Brender bedauert Stasi-Vergleich,** 23.02.2010, in: <http://www.bild.de/BILD/politik/2010/02/24/zdf-chef-nikolaus-brender/bedauert-stasi-vergleich.html>, aufgerufen am 09.08.2010.

## Videos

**Brender,** Nikolaus, in einem Portrait-Film über Nikolaus Brender, im Rahmen seiner Auszeichnung mit dem „Hanns-Joachim-Friedrichs-Preis“ 2009, in: WDR, Verleihung des Hanns-Joachim-Freidrich-Preis, vom 14.10.2009, in: <http://www.youtube.com/watch?v=gD3p2EwgqkM>, aufgerufen am 20.08.2010.

**Brender**, Nikolaus in seiner Dankesrede zum Hanns-Joachim-Friedrichspreis am 14.10.2009, in:

<http://www.youtube.com/watch?v=bCFoBt8mgWE>,  
aufgerufen am: 07.08.2010.

**Leif**, Thomas, Interview im Beitrag Große Solidarität, der TV-Sendung ZAPP im NDR vom 24.11.2009, in:

[http://www.youtube.com/watch?v=bKjvj3\\_oC1AA](http://www.youtube.com/watch?v=bKjvj3_oC1AA),  
aufgerufen am 04.08.2010.

**o.V. „Elefantenrunde“** vpm 18.September 2005, in:

<http://www.youtube.com/watch?v=Iys4CJWMkIM>,  
aufgerufen am 22.08.2010.

## **Abbildungen**

**Abb.1:** Die Organisationsgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Quelle: Ollmann, Helgo: Die Rundfunksituation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Kapitel 1.4, in:

<http://home.wtal.de/ollmann/RUNDFUNKSITUATION/RUNDFUNKSITUATION.htm>,

aufgerufen am 20.08.2010.

**Abb.2:** Die Parteien im ZDF-Verwaltungsrat.

Quelle: „Eigene Darstellung“ nach Unternehmensorganisation auf ZDF Homepage,

in:

<http://www.unternehmen.zdf.de/index.php?id=66&artid=17&backpid=10&chash=0921525516>,

aufgerufen am 20.08.2010.

## **Bilder**

**Bild 1:** „Ganz Deutschland hört den Führer mit dem Volksempfänger“, Plakat-Werbung, Juli 1933,

Quelle: Agentur bpk, Bildnummer 00006799, in:

[http://bpkgate.picturemaxx.com/index.php?LANGUAGE=DE\\_DE](http://bpkgate.picturemaxx.com/index.php?LANGUAGE=DE_DE),

aufgerufen am 20.08.2010.

## **Anlage**



## Verzeichnis der Anlage

Anlage 1: Interview mit Dr. Wolfgang Schulz, Professor für Medienrecht an der Universität Hamburg und Geschäftsführer des Hans-Bredow-Instituts für Medienforschung.

Interview mit Dr. Wolfgang Schulz in Hamburg am 10. August 2010.

Transcript

**Der ZDF-Staatsvertrag lässt bei den Zuständigkeiten des Verwaltungsrats viel Interpretations-freiraum. Wenn es zum Beispiel um die Überwachung des Intendanten geht oder das Einvernehmen zum Vorschlag des Chefredakteurs durch den Intendanten. Der Verwaltungsrat ist nicht einmal aufgefordert eine eventuelle Ablehnung zu begründen. Warum ist das so offen gelassen?**

Das Binnenrecht der Anstalten ist insgesamt eher schwach durchnormiert. Dafür mag es aber auch gute Gründe geben. Je detaillierter man regelt, desto schwieriger kann man auf neue Entwicklungen und Bedingungen reagieren und bräuchte dann immer jeweils Gesetzes-änderungen. Ich denke, man ist eine Zeit lang auch beim ZDF davon ausgegangen, dass Binnenverhältnisse nur schwach geregelt werden müssen, weil sich das in der Praxis sozusagen von selber ausformt und im Prinzip nicht so stark verrechtlicht werden soll. Immerhin sind das ja Organe eines organisationalen Gebildes und da geht man eigentlich davon aus, dass sich das nicht ständig nach rechtlichen Normen regeln muss, dass sich da Gewohnheiten ausbilden, die dann auch funktionieren. Es ist eine Ausnahme, dass es zu Rechtsstreits zwischen Organen kommt. Auch wenn das natürlich möglich ist.

**Ich finde es auffällig, in welcher Weise im Fall Brender eine politische Partei ohne die Notwendigkeit der Angabe von Gründen, hier wurden nun Gründe genannt aber die waren weder stichfest, noch gefordert, in der Lage war, die Wiederwahl eines Chefredakteurs zu verhindern. Ist das noch staatsfern gewesen?**

Ich würde ihnen Recht geben, und ich hab ja auch diesen Aufruf mit unterzeichnet, dass das in der Tat ein Problem der Staatsferne war. Wobei man hier noch mal sehr sorgfältig unterscheiden muss, zwischen der Stellung der Parteien und der Stellung der Amtsträger. Das hängt natürlich zusammen, weil die Regierung naheliegender Weise von starken Parteien getragen wird, ist aber nicht das Gleiche. Und die Besonderheit des Verwaltungsrates ist, dass er nun wirklich zu einem sehr starken Anteil aus Ministerpräsidenten und Staatsministern zusammengesetzt ist, die ganz her-ausgehobene Figuren sind in der staatlichen Praxis.

**Inwiefern sind denn Parteimitglieder grundsätzlich für die Staatsferne problematisch?**

Das muss man sehr differenziert betrachten. Im Staatsrecht sagen wir ja die Parteien haben eine Doppelnatur. Sie sind einerseits gesellschaftliche Kräfte, die die Meinungsbildung von unten, von der Parteibasis her, organisieren sollen und somit eine entscheidende Rolle bei der Willensbildung spielen. Auf der anderen Seite, weil sie eben immer dann, wenn sie an die Macht gekommen sind, eine Regierung tragen, haben sie natürlich auch einen Bezug zum Staat und deshalb ist diese Frage so einfach nicht zu beantworten. Also ich wäre zum Beispiel nicht für ein System, in dem die Parteien komplett aus der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rausgehalten werden. Aus dem Grund, dass es heute kaum noch Institutionen gibt, die ihrer Rollen nach die gesamte Gesellschaft abbilden. Wir haben ja eine extrem auseinander driftende, sich fragmentierende Gesellschaft und da sind die Kräfte, die dafür sorgen müssen, dass es sowas wie eine Einheit in der Vielfalt gibt, extrem bedeutsam. Ich wüsste nicht, wie man sonst eine gesellschaftliche Verankerung im Rundfunk sicherstellen sollte, wenn nicht Parteien eine Rolle spielen dürften. Insofern ist das Austarieren ausgesprochen schwierig. Also Parteien als solche im Prinzip ja, aber Regierungsvertretern sind aus meiner Sicht aus den Gremien heraus zu halten.

**Ich denke auch, dass eine Abbildung unserer Gesellschaft ohne politische Parteien nicht möglich ist, aber die Dominanz von Vertretern aus Staatskanzleien verhindert werden sollte. Würde Kurt Becks Vorschlag zur Wandlung der Zustimmungsregelung in ein Vetorecht in ihren Augen reichen, um den Einfluss dieser Staatsvertreter so zu senken, dass er als staatsfern angesehen werden kann?**

Das mildert den Staatseinfluss zumindest etwas ab. Das wird man sagen können. Ändert aber natürlich an dem grundsätzlichen Strukturproblem nichts. Diese Personalfragen sind natürlich ganz zentral, wenn man steuern will, welche Färbung sozusagen ein Sender hat. Insofern finde ich es ausgesprochen schwierig, wenn Staatsvertreter in dieser Menge im Verwaltungsrat sitzen. Ich glaube nicht, dass durch die Veränderung des Quorums soviel erreicht werden kann. Es ist keine sehr grundsätzliche Lösung. Ich finde es insgesamt aus der Sicht des Juristen ziemlich skurril, dass Ministerpräsident Beck ein Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht angreift, dass er selber unterschrieben hat. Der Staatsvertrag des ZDF ist ja auch von seinem Bundesland mitgetragen.

**Sie haben in der Einleitung zum 12. Arbeitspapier des Hans-Bredow-Instituts vom Juni 2002 geschrieben, dass es durch die Zusammensetzung zu einem Systemversagen im Verhältnis Bürger/Politik kommen kann, das durch eine kritische Öffentlichkeit umgangen werden könnte. Wie habe Sie das damals gemeint und wie könnte das genau aussehen?**

So wie es hier teilweise schon passiert ist. Auch wenn sich letztlich die politischen Kräfte darüber hinweggesetzt haben. Aber die öffentliche Aufregung war ja schon verhältnismäßig groß. Wir haben ansonsten das Problem, dass sich

für diese Medienstrukturfragen eigentlich kaum jemand interessiert. Und wenn es dann zu solchen Verselbstständigungen von Politik und Staatsvertretern kommt, dass es da keine wirksame Kontrolle gibt. Und hier war es ja zumindest denkbar, dass die handelnden Akteure mit politischen Konsequenzen hätten rechnen müssen. Also hab ich mir das schon ein Stück weit so gedacht, wie es hier gelaufen ist. Auch wenn es im Ergebnis nicht erfolgreich war. Insofern braucht man wahrscheinlich tatsächlich noch mehr strukturelle Sicherung. Also zum Beispiel eine Veränderung der Zusammensetzung. Vielleicht kommt es dazu auch. Ich glaube das Bundesverfassungsgericht wird das nicht so passieren lassen, wie es jetzt ist. Die politischen Parteien machen sich da aus meiner Sicht falschen Vorstellungen, wie stark sie beim Bundesverfassungsgericht durch ihren Antrag den Streitgegenstand begrenzen können. Also ob Kurt Beck durch seinen Antrag sicherstellen kann, dass wirklich nur geprüft wird, ob dieses Quorum verfassungswidrig ist. Wenn, dann prüft das Bundesverfassungsgericht das in größerer Breite, und es kann durchaus passieren, dass es da zu Folgen kommt, die auch Kurt Beck nicht gefallen.

**Der Begriff Rundfunkfreiheit hat eine Doppelfunktion dessen zwei Dimensionen teilweise widersprüchlich wirken. Kann man zwischen Sicherung der Meinungsvielfalt durch Binnenpluralität und Programmautonomie durch Staatsferne eine Rangfolge festlegen?**

Das sollte man nicht gegeneinander ausspielen. Sie haben recht, das wirkt auf den ersten Blick paradox. Ich glaube aber, dass das im Prinzip durch Organisation gelöst werden kann. Im privaten Rundfunk ist das ja in weiten Teilen auch gelungen. Dass man sagt: der Staat hat da eine Aufgabe, er muss beispielsweise verhindern, dass vorherrschende Meinungsmacht entsteht. Er muss das aber in einer Weise lösen, dass er nicht dadurch einen Einfluss des Staates auf die Programminhalte schafft. Das ist, finde ich, für den Bereich der Konzentrationskontrolle ziemlich gut gelungen. Im Hinblick auf die Experten, die darin sitzen, da hab ich den Vorwurf dass die staatsorientiert sein sollen, nicht gehört. Bei den Landesmedienanstalten wird es zum Teil ja auch behauptet, dass es da Interventionen von Staatskanzleien in Einzelfällen mal gibt. Deshalb würde ich sagen, die Wechselwirkung der Doppelfunktion ist im Prinzip auflösbar, es ist nur eben mühsam die Strukturen so zu schaffen, dass es auch vernünftig funktioniert. Wenn man weiter mit dem Bundesverfassungsgericht geht und sagt, der Rundfunk ist eben so wichtig in seiner Bedeutung für die Selbstbeobachtung der Gesellschaft und mit solchen Risiken verbunden, dass er einer solch gesetzlichen Umhegung bedarf, kommt man aus diesem Dilemma nicht heraus und muss sich eben Regelungen überlegen, die so staatsfern wie möglich sind und trotzdem die Regelungsziele erreichen. Das ist aber denkbar und möglich. Und dass man die Rundfunkgremien viel weiter als es jetzt der Fall ist von staatlichen Vertretern und Einflussnahmen freimacht und der Staat nur noch die gesellschaftlichen Kräfte bestimmt, die dann autonom ihre Mitglieder reinsetzen, das wäre ja denkbar. Insofern sind da Möglichkeiten drin.

Wobei man einen Punkt sehen muss, wenn man mit diesen Gremien zu tun hat: je stärker man in den Bereich der Laiengremien geht, desto deprofessioneller sind diese Gremien natürlich auch. Man muss sagen, dass diese Staatsvertreter in den Gremien das Niveau heben, was die Fachdurchdringung angeht. Das kann man von irgendjemandem, der aus einem Musikverband oder

einem Umweltverband kommt, und ansonsten mit Medienthemen überhaupt nichts zu tun hat, schlicht nicht erwarten. Das ist noch ein Aspekt, der schwierig ist. Also je stärker man Staatsvertreter da rausnimmt, desto stärker muss man versuchen zu gewährleisten, dass diese Gremien, die die Aufsicht haben, dass man denen Instrumente zur Verfügung stellt, mit denen die sich klug machen können. Externe Expertise einkaufen oder verlangen, dass da noch mehr Leute in die Gremien müssen, die Fachexpertise haben. Ich glaube zum Beispiel, dass der ZDF-Fernsehrat, und der Verwaltungsrat wahrscheinlich auch, im Vergleich zu anderen Gremien, was die Problemdurchdringung angeht, einen ziemlich hohen Standard hat. Die Leute machen selber Medienpolitik, die kennen die Gesetze, die kennen das Medienumfeld, sind kundiger in diesem Bereich, als jemand der fachfremd ist. Ich würde aber trotzdem sagen, dass die Quote wesentlich geringer sein sollte. Aber diese Sache muss man sehen. Das heißt, man muss dann das Kompetenzproblem angehen.

**Können sie sich vorstellen, dass die technische Entwicklung im „Großbereich Rundfunk“ zu einer Außenpluralität führen kann, die eine Binnenpluralität für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überflüssig macht?**

Das ist eine extrem komplexe Frage, die sich so einfach nicht beantworten lässt. Vielleicht in Stichworten oder Gedankenlinien:

Das eine ist, dass man natürlich aufpassen muss, dass man von Angebotszahlen nicht unbedingt auf inhaltliche Vielfältigkeit zurückschließen kann. Wir merken auch im Bereich der internetbasierten Kommunikation, dass sich da eine starke Verdichtung und Vermachtung bildet. Google ist immer das beste Beispiel. Im Prinzip kann es Tausende von Suchmaschinen geben, aber letztlich ist es eine. Da sind bestimmte medienökonomisch beschreibbare Effekte, die da eine Rolle spielen und die dazu führen, dass sich in Kommunikationsmärkten, stärker als in manch anderen Märkten, solche Konzentrationstendenzen finden. Das ist für mich ein Grund zu sagen, allein dass jetzt die Eintrittsschwelle niedriger geworden ist, und im Prinzip jeder technisch gesehen Rundfunk machen kann, führt nicht dazu, dass es nicht trotzdem zur Verdichtung auf einzelne Akteure kommt.

Das zweite ist, dass sich auch trotz aller technischen Veränderungen die Nutzungsgewohnheiten weniger schnell verändern. So dass es auch heute eigentlich noch so ist, dass die meisten Haushalte traditionell fernsehen, und dass sich das dabei auch auf ein Set von sieben bis elf Programmen konzentriert. Ungeachtet des Umstandes, dass man per Satellit mehr als 200 bekommen kann. Und daraus mag man auch schließen, dass sich sowas wie Meinungsmacht bilden kann, und dass es einen Bereich gibt, der in besondere Weise auch von Verfassungen wegen umhegt sein muss. Dazu kommt der bekannte Umstand, dass eben Anbietervielfalt nicht unbedingt inhaltliche Perspektiven-Vielfalt bedeutet, sondern sich das sehr wohl dann auch im Mainstream verdichten kann. Wenn man das alles zusammen nimmt, würde ich nicht die These vertreten und sagen, das braucht man alles nicht mehr, diese Seite der Rundfunkfreiheit.

Man muss sich vielleicht vielmehr Gedanken darüber machen, was ist eigentlich Rundfunk? Auf welche Dienste kommt es da an? Und es ist auch möglich, dass andere Kriterien als meinungsinhaltliche Vielfalt eine Rolle spielen, dass die stattdessen Aufgabe eher sein wird, sozusagen journalistisch professionelle Angebote als institutionelle Faktoren zu fördern. Also was man

auch im Bereich der Presse sieht, dass das alles zusammenzubrechen droht, und der Eindruck vorherrscht, man bekomme seine Informationen schon irgendwoher. Dass also Journalismus institutionell gefährdet ist, dem zu begegnen könnte auch eine staatliche Aufgabe sein, wo wir wieder dieses Problem haben: Staatsfreiheit.

**Nach ihren Ausführungen habe ich den Eindruck, dass es ein vollkommen zufrieden stellendes Miteinander von beiden Funktionen der Rundfunkfreiheit nicht geben kann. Es immer Ein-schränkungen für eine absolute Staatsferne geben wird.**

Ja, das denke ich auch. Also wenn unsere gemeinsame These stimmt, dass die politischen Parteien drin bleiben sollen, dann haben Sie dieses Problem immer mit am Tisch sitzen. Weil dann immer ein Parteivertreter dabei sein wird, der die Regierungspartei mit stützt.

**Wahrscheinlich würde es aber zu ganz neuen Problemen kommen, würde man diese gänzlich aus den Gremien raushalten, oder?**

Das würde ich auch sagen. Der Fall Brender, auch in all seiner Problematik gesehen, führt ja nicht zu chinesischen Verhältnissen. Es war ein Sündenfall, ohne jede Frage. Das hätte aus meiner Sicht nicht passieren dürfen. Trotzdem muss man schon sagen, dass wir da sozusagen im Bereich der Luxusprobleme sind. Ich habe als Staatsbürger keine Sorge, dass es in Deutschland in Regierungsfernsehen ausartet. Aber trotzdem muss man natürlich die Strukturen optimieren und an dieser Stelle sind sie nicht optimal.

Dr. Wolfgang Schulz ist Lehrbeauftragter im Wahlschwerpunkt Information und Kommunikation des Fachbereiches Rechtswissenschaft der Universität Hamburg.

Er ist Direktor des Hans-Bredow-Instituts für Medienforschung an der Universität Hamburg und dort Leiter des Bereichs Medien-Telekommunikationsrecht.

Kontakt: [w.schulz@hans-bredow-institut.de](mailto:w.schulz@hans-bredow-institut.de).

Das Interview führte Frederike Schumacher

## Selbständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe selbständig und unter Verwendung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt zu haben. Alle Teile, die wörtlich oder sinngemäß einer Veröffentlichung entstammen, sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde noch nicht veröffentlicht oder einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Hamburg, 25. August 2010

---